



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

**“LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CODIGO
DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL
DISTRITO FEDERAL EN LA SUBSTANCIACIÓN
DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO
EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MIGUEL ANGEL MALDONADO HERNÁNDEZ**

**DIRECTOR DE SEMINARIO:
LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA**

ASESOR: LIC. HORACIO CASTELLANOS COUTIÑO





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



A DIOS:

*POR PERMITIRME VIVIR Y LLEGAR A
ESTA ETAPA, Y PORQUE SIEMPRE ME
ACOMPaña EN CADA MOMENTO DE
MI VIDA.*

*A MI PADRE MIGUEL ANGEL
MALDONADO CANO †:*

*POR HABER DADO EL MAYOR DE LOS
EJEMPLOS, BRINDARME SU APOYO
EN TODO MOMENTO Y SABER QUE
SIEMPRE HA ESTADO A MI LADO.*

*A MI MADRE MARJA LUISA JIMÉNEZ
HERNÁNDEZ:*

*POR SU GRAN SACRIFICIO DURANTE
TODOS ESTOS AÑOS, YA QUE SIN SU
AMOR Y SU AYUDA NO HUBIESE
LLEGADO HA ESTE MOMENTO Y
PODER RETRIBUIRLE TODO LO QUE
ME HA DADO.*



A MI MAMA MARJA DEL CARMEN
MALDONADO JIMENEZ:

POR HABERME ENTREGADO SU
VIDA, DEDICACIÓN, ESFUERZO,
CUIDADOS Y ATENCIONES CUANDO
MAS LO NECESITE, ASI COMO
GUIARME POR EL BUEN CAMINO.

A LA MAMÁ... ANA MALDONADO
JIMENEZ:

POR ESTAR CONMIGO EN MUCHOS
MOMENTOS DIFÍCILES Y
COMPRENDERME, ADEMÁS POR
DESVELARSE CONMIGO EN MI
FORMACIÓN ACADÉMICA E
INSTRUIRME.

A MI TIO ARTURO MALDONADO
JIMENEZ:

POR SU APOYO EN MI FORMACIÓN
ESCOLAR Y POR SER UNO DE MIS
EJEMPLOS A SEGUIR EN LA VIDA,
GRACIAS POR TODO.



A MIGUEL ÁNGEL OSORIO TUFIÑO:

POR SU APOYO INCONDICIONAL, POR SU GRAN AMISTAD Y POR HABERME ENSEÑADO QUE LA VIDA TIENE MUCHAS SORPRESAS Y LOGRAR LAS METAS QUE UNO SE FIJA, ASÍ COMO COMPARTIR ESTOS MOMENTOS.

A MI UNIVERSIDAD:

POR HABERME RECIBIDO EN SUS AULAS Y DARMÉ LAS HERRAMIENTAS NECESARIAS PARA HACERLE FRENTE A LA VIDA.

A MI ASESOR LIC. HORACIO CASTELLANOS COUTIÑO:

NO TENGO PALABRAS PARA EXPRESARLE MI MÁS PROFUNDO AGRADECIMIENTO POR SU APOYO, SU ASESORIA, SU PACIENCIA Y PERMITIRME CON SU AYUDA LLEGAR A CULMINAR LA META FIJADA Y POR TENERME LA CONFIANZA PARA GUIARME EN LA ELABORACIÓN DE ESTA INVESTIGACIÓN.



A BERENICE, MARLEN Y
MARICARMEN:

POR SU AMISTAD, POR COMPARTIR
CONMIGO MOMENTOS AMARGOS Y
DULCES DE MI VIDA Y POR ESTAR
CONMIGO SIEMPRE DE MANERA
INCONDICIONAL.

AL LIC. JORGE N. AGUILAR
RODRIGUEZ:

POR SU EJEMPLO Y SUS
ENSEÑANZAS, ASÍ COMO SU GRAN
APOYO Y SABER QUE SIEMPRE
CONTARE CON SU AMISTAD.

A LA LIC. SANDRA SÁNCHEZ
GONZALEZ:

GRACIAS POR SER COMO ES, YA QUE
SU EJEMPLO ME HACE PROPONERME
SER MEJOR DIA CON DIA Y LLEGAR A
CUMPLIR LOS OBJETIVOS FIJADOS,
ADEMÁS POR SU APOYO Y SUS
ENSEÑANZAS DIARIAS Y SABER QUE
CUENTO CON SU AMISTAD.



A TODOS Y CADA UNO DE MIS
MAESTROS DE MI FORMACIÓN
ACADEMICA:

POR HABERME COMPARTIDO UN
POCO DE SUS CONOCIMIENTOS Y
FORMARME COMO PROFESIONISTA.

A TODOS MIS AMIGOS:

POR ESTAR CONMIGO Y COMPARTIR
ESTE GRAN MOMENTO, ASÍ COMO
POR BRINDARME SU AMISTAD Y
SABER QUE CUENTO CON ELLOS.

A TODAS AQUELLAS PERSONAS:

SIN LAS CUALES NO HUBIESE SIDO
POSIBLE LLEGAR HASTA AQUÍ Y QUE
SIN SU AYUDA EL CAMINO HUBIESE
SIDO MUCHO MAS DIFÍCIL DE
TRANSITAR.





INDICE

“ LA APLICACION SUPLETORIA DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL EN LA SUBSTANCIACION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.”

	Págs.
Introducción.	I-III
Capitulo I Antecedentes del Recurso Administrativo.	
1.1 Evolución del Recurso Administrativo.	2
1.1.1 Roma.	3
1.1.2 Época Feudal.	6
1.1.3 Revolución Francesa.	9
1.2 Antecedentes del Recurso Administrativo en México.	11
1.2.1 Época Colonial.	12
1.2.2 Época Independiente.	14
1.2.3 Época que comprende de 1824 a 1910.	15



1.2.4 Revolución Mexicana.	21
1.2.5 Legislación Administrativa posterior a 1917.	22
1.2.6 El Recurso Administrativo en el Distrito Federal.	28
Capitulo II Conceptos Generales.	
2.1 El Recurso Administrativo.	31
2.1.1 Concepto.	35
2.1.2 Naturaleza Jurídica.	41
2.1.3 Naturaleza Técnica.	48
2.2 Clasificación del Recurso Administrativo.	50
2.2.1 En atención al Sujeto.	52
2.2.2 En atención al Objeto.	52
2.2.3 En atención a la Finalidad.	53
2.2.4 En atención a la Autoridad.	54
2.2.5 En atención a la Materia.	59
2.2.6 En atención al Ordenamiento que lo Establece.	60



2.3 Características Generales del Recurso Administrativo.	61
2.3.1 Elementos del Recurso Administrativo.	63
a) Esenciales.	68
b) Secundarios.	69
2.3.2 Requisitos del Recurso Administrativo.	71
2.3.3 Suspensión del Recurso Administrativo.	78
2.3.4 Tramitación del Recurso Administrativo.	83
2.3.5 Improcedencia del Recurso Administrativo.	86
2.3.6 Sobreseimiento del Recurso Administrativo.	89
2.3.7 Resolución del Recurso Administrativo.	90
a) Efectos de la Resolución.	92

Capítulo III Régimen Jurídico.

3.1 Derecho Positivo Vigente.	94
3.1.1 Artículo 8° Constitucional (Derecho de Petición).	94
3.1.2 Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (Parte General).	97
3.1.3 Título Cuarto de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (del Recurso de Inconformidad).	99



3.1.4 Aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.	110
Capitulo IV Supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en la sustanciación del Recurso de Inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.	
4.1 Procedencia de la aplicación supletoria.	123
4.2 Cuándo no es procedente la aplicación supletoria.	124
4.3 Jurisprudencia aplicada a la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal al recurso administrativo.	126
4.4 Derecho Comparado.	129
a) Europa Occidental.	129
b) Francia.	130
c) Italia.	132
d) Alemania.	132
e) España.	134
Conclusiones.	137
Bibliografía.	141
Abreviaturas.	145



INTRODUCCION

La finalidad de esta investigación es determinar la implicación que tiene el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en cuanto a la tramitación o substanciación del Recurso de Inconformidad previsto en el Título Cuarto de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Si bien es cierto que la Asamblea Legislativa le dio cierta uniformidad al Recurso de Inconformidad, al derogar todos los recursos administrativos previstos en los demás ordenamientos jurídicos para que ante cualquier acto de autoridad los administrados se inconformen con el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto. Durante el procedimiento se encuentra que los artículos que regulan la tramitación en específico y los artículos del procedimiento administrativo en su parte general no prevén, según sea el caso, la gama de aspectos procesales que puede encerrar el caso en concreto, tales situaciones se pueden presentar durante las notificaciones, el ofrecimiento y desahogo de algunas pruebas, como la inspección ocular por precisar algunas, y muchas otras situaciones de facto que se puedan presentar.

El estudio a realizar abarcará desde la creación de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, para conocer cuáles fueron las necesidades en ese tiempo, hasta nuestros días; pero con la limitante que en la mayoría de los procesos substanciados se ha tenido que aplicar supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

En relación a lo anterior, se dará un bosquejo histórico y se hará un breve análisis dogmático - jurídico de las figuras a estudiar.

Es necesario señalar que para poder hablar de la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, a la



tramitación de cualquier proceso administrativo, se deberá hacer un análisis de lo que es propiamente un recurso administrativo.

El Recurso Administrativo se puede considerar como la forma o medio de impugnación contra los actos de la administración que afecten el interés legítimo o jurídico de los administrados, ante la misma autoridad que emitió el acto, pero que en el caso que nos ocupa, es decir, el Recurso de Inconformidad uno de los requisitos de procedibilidad es que se interponga éste ante el Superior Jerárquico.

En cuanto al punto anterior analizaremos si el recurso administrativo tiene su fundamento en el derecho de petición consagrado en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, son dos figuras jurídicas distintas, aunque la finalidad que persigue en ambos dar seguridad y certeza jurídica a los administrados.

También se estudiará al Recurso Administrativo en cuanto a su clasificación doctrinaria, es decir, en cuanto al sujeto, finalidad y el objeto, por mencionar algunos aspectos.

Además, para entender mejor al recurso administrativo también es necesario hablar de sus características, requisitos de procedibilidad, etapas procesales, ya que la misma ley es la que establece el recurso y el propio procedimiento. Tampoco debemos olvidar que a toda interposición de algún recurso le debe recaer una resolución y los efectos que implica ésta y por último como deberá desarrollarse la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en la substanciación del Recurso de Inconformidad.

Por lo antes expuesto, y a manera de resumen precisaremos los temas que se abordaran para el desarrollo de nuestra investigación:



- Origen del recurso administrativo dentro de nuestro sistema jurídico.
- Clasificación, características, y requisitos del recurso administrativo.
- El Recurso Administrativo, como un medio de defensa en contra de un acto de autoridad que afecte la esfera jurídica de los particulares.
- El Recurso de Inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
- La aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Además, debemos tomar en cuenta que el objetivo de la presente investigación es establecer la importancia de crear normas jurídicas que permitan darle un carácter procesal a la tramitación del recurso administrativo de inconformidad, para que en verdad sea un recurso que por sí mismo pueda solucionar los problemas que se presentan entre las autoridades administrativas y los administrados, y de esta forma dejar de aplicar constantemente la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal a efecto de subsanar las deficiencias que presenta la ley de la materia y dejar esta práctica sólo para cuestiones necesarias.



**“ LA APLICACION SUPLETORIA DEL CODIGO DE
PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO
FEDERAL EN LA SUBSTANCIACION DEL RECURSO
DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY DE
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL
DISTRITO FEDERAL.”**



Capítulo I Antecedentes del Recurso Administrativo.

1.1 Evolución del Recurso Administrativo.

El Derecho, indiscutiblemente ha tenido una evolución constante y el hombre ha creado todas las normas que regulan su conducta, a través de las relaciones que surgen con el Estado como una medida de control. Por esa razón, es necesario que ante los órganos públicos, las personas que se encuentran sujetas a su régimen jurídico, tengan como beneficio una forma de controlar la función pública.

En esa necesidad constante de regular las relaciones entre los hombres y los órganos públicos, con carácter de autoridad frente a los administrados se han creado un sin fin de ordenamientos legales, de trato social y de todo tipo; pero las normas que nos interesan son las que versan sobre las relaciones que se presentan entre los hombres y las autoridades administrativas, por eso el profesor Nava Negrete precisa en su libro Derecho Administrativo Mexicano que:

“ ... Se localiza desde los más remotos pueblos de la Antigüedad; en ellos necesariamente hubo leyes o reglas que regularon la acción de la administración pública. Por primitivas que hayan sido, o por escasa su regulación de los actos civiles y religiosos de las autoridades de tan antiguos pobladores, son derecho administrativo ...”¹

Es indispensable hacer referencia al Derecho, en sus dos grandes ramas: Derecho Público y Derecho Privado, por lo que concierne a la presente investigación, ya que el Derecho Administrativo, es parte de una de las áreas que componen al Derecho Público, encargado de regular la relación de los hombres en su calidad de administrados con la administración pública.

¹ NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica. México, 1995. Pág.15.



Ahora bien, más que hablar del derecho administrativo, nos limitaremos a la evolución del Recurso Administrativo, que en los orígenes del Derecho Administrativo no existía una figura que hiciera las veces de medio de defensa; por eso los conflictos de naturaleza administrativa de ese tiempo, se encontraban limitados al no haber algún medio defensa para los administrados frente a la administración pública.

La idea del contencioso administrativo es el primer punto a tratar en razón de que en la historia no era conocido un medio de defensa o juicio adecuado para resolver una controversia entre los particulares y las autoridades administrativas. En sus inicios, se habla de impartición de justicia administrativa, sin haber algún medio idóneo para resolver los conflictos administrativos. Por este motivo, es necesario que hagamos referencia a los orígenes del contencioso administrativo.

1.1.1 Roma.

En Roma se gestó el inicio de las primeras codificaciones jurídicas, basta hablar de la Ley de las XII Tablas, el Código de Justiniano, la Novísima Recopilación, entre muchos otros ordenamientos; pero lo importante es precisar que desde el Derecho Romano ya existían normas para regular la buena convivencia entre las autoridades administrativas y los gobernados.

En el Derecho Romano, mejor conocido como *Ius Civile* (*Ius Civile est quod populus ipse sibi jus constituit*)², contemplaba toda la gama de relaciones jurídicas que se podían dar entre los particulares y el gobierno; así como entre los miembros de la familia, entre hombres libres y esclavos. Es importante señalar que ese ordenamiento legal, fue uno de los más completos y las normas que nos interesan están son las que se dieron entre los particulares y el gobierno precisando que en sus inicios eran confundidas dichas relaciones, ya que fueron consideradas de carácter civil, como lo precisa el maestro Nava Negrete:

² "Derecho civil es aquel que cada pueblo ha constituido para sí y que se aplica a los miembros de la ciudad." MORALES, José Ignacio. Derecho Romano, 3ª ed. Trillas, México, 1995. Pág. 131.



*“ ... Desde sus orígenes, el Derecho Administrativo estuvo confundido con el Derecho Civil, como lo denota el antiguo **jus civile** del derecho romano, que acogió igual el **jus connubium**, con el **jus suffragii** y el **jus honorum** ...”³*

Es decir, en Roma las relaciones que se daban entre gobernados y gobierno no eran las únicas que se regulaban, pues el *Ius Civile* (derecho civil), contemplaba el derecho a contraer matrimonio, el derecho a ejercitar el sufragio para acceder a cargos públicos y a su vez la facultad de llegar a ocupar una magistratura. Esta forma de englobar tantas materias creó una gran confusión para poder distinguir las normas de carácter administrativo, de las normas civiles propias del derecho privado.

En el Derecho Romano no se establecía un Recurso Administrativo como tal, pues sólo se hacía referencia a impartir justicia en conflictos que se suscitaban entre las autoridades administrativas y los particulares; tardó mucho para que surgieran propiamente medios de defensa cuando los particulares contendían contra los actos de la administración pública, ya que no existían tribunales especializados para dirimir estas controversias y en estos casos los particulares se encontraban en estado de indefensión, al no contar con ningún medio apropiado para combatir cualquier acto de autoridad por injusto que fuese y se ejecutara en su contra, como lo señala el doctrinario José Morales:

“ ... Bajo los reyes y durante la República no había tribunales especiales encargados de fallar, cuando los particulares litigaban con la administración, cuando había colisión entre el derecho de los particulares y el interés general...”⁴

En la cuna del derecho occidental, existió una laguna jurídica en cuanto a la materia administrativa y que aun con su gran avance en materia jurídica no contempló una materia para normar las actividades de las autoridades administrativas romanas frente a los ciudadanos. Fue en tiempos de Nerva cuando se presentó la idea de dar solución a los conflictos de carácter administrativo; al respecto José Morales señala:

³ Ibidem, Pág. 30

⁴ Ibidem, Pág. 328.



*“ ... En tiempo de Nerva se creó un **pretor**, especialmente encargado de fallar sobre las controversias que pudieran suscitarse entre el fisco y los particulares...”⁵*

No fue suficiente la institución de esta figura jurídica, en virtud de que se limitaba únicamente a dirimir las controversias entre los particulares y el fisco, y debemos señalar que la función pública no se limita a la recaudación del erario público, por lo que el Derecho Romano no contemplaba del todo el derecho administrativo o al menos dejaba de lado normas que pudieran regular alguna otra situación que tuviese relación con la administración pública.

Sin embargo durante, la evolución del *Ius Civile* se fue presentando la creación de nuevas instituciones jurídicas encargadas de la impartición de justicia respecto de las controversias con la administración pública y los ciudadanos. Ya que no sólo se tenía la necesidad de contemplar lo relativo a los impuestos, sino también cualquier cuestión que pudiese interesarle al emperador que no afectara su dominio imperial, tal como lo señala José Morales:

*“ ... Después, las cuestiones concernientes al dominio imperial eran juzgadas por los **procuratores cesaris**, que más tarde tomaron el nombre de **rationales**. Esos magistrados, ayudados de los **advocati fisci**, juzgaban también las cuestiones que interesaban al tesoro del emperador ...”⁶*

Durante su expansión, el Imperio Romano fue modificando su organización, creando nuevas instituciones como nuevas formas de regulación de las relaciones de los ciudadanos con la administración pública, siendo numerosos los órganos encargados de la administración de justicia, razón por la cual el emperador no necesitaba estar pendiente de las cuestiones administrativas, pues los encargados de impartir justicia en materia administrativa tenían distintas funciones: unos en relación con las cuestiones del Imperio; otros, en las provincias como tribunales que conocían de las controversias en primera instancia; y

⁵ Idem. (Pretor: quién generalmente tenía a su cuidado la administración de justicia. Pág. 273)

⁶ Ibidem, Pág. 329.



otros, se encargaban de dirimir los conflictos relativos a las contribuciones, al respecto precisa José Morales:

*“ ... Desde el reinado de Constantino, las diversas administraciones fueron organizadas jerárquicamente; de manera que había cerca del Emperador un **comes rerum privatarum**, encargado de fallar sobre los juicios concernientes al dominio imperial. En cada provincia había los **rationales**, juzgando en primera instancia. En otra esfera, el **comes largitionum** fallaban sobre las cuestiones fiscales. Los que ejercían jurisdicción administrativa en esa época eran numerosos ... ”⁷*

Cuando el Imperio Romano comenzó a expandirse y a dominar a los pueblos sometidos, no contempló el recurso administrativo como medio de defensa ante las posibles arbitrariedades de las autoridades administrativas de la época, además de que tampoco se hacía referencia a lo contencioso administrativo, ya que como lo hemos precisado las carencias del Derecho Administrativo en Roma fueron consecuencia de la confusión con el *ius Civile*, por estar inmerso en éste y no tener una autonomía propia, a la par de que todavía no podía ser distinguido por los ciudadanos romanos en esa época.

1.1.2 Época Feudal.

Después de la invasión germana a los pueblos romanos y la instauración de los nuevos regímenes políticos, hubo una época que marcó la historia como el principio de organización durante varios siglos, y que conocemos como la Edad Media.

Durante la historia de las organizaciones políticas y tratando de buscar antecedentes del recurso administrativo, encontramos el Feudalismo como una hermética forma de organización política en cuanto a su estructura y funcionamiento; no permitió ningún medio de defensa ante las decisiones del señor feudal. El feudalismo se caracterizó por una sola forma de vida, es decir, el vivir y rendir cuentas sólo al señor feudal como

⁷ Idem.



órgano máximo de la estructura feudal, como lo señala María de la Luz González:

*" ... La estructura del feudalismo como forma de organización política se caracteriza: 1) Por estar territorialmente limitada al feudo; 2) Por la existencia de una población dependiente del propietario o beneficiario del feudo; 3) El poder como derecho exclusivo del poseedor del feudo; 4) La existencia de un orden fincado sobre un sistema de señorío y vasallaje derivado de la tenencia y cesión de feudos ... "*⁶

Al tratar de analizar las características del feudalismo, las antes citadas fueron las que lo caracterizaron como organización política; ya que los feudos que se desarrollaron fueron limitados territorialmente, es decir, cada uno de los señores feudales contaba con una extensión de tierra la cual era trabajada por los siervos a cambio de condiciones muy precarias de vida, lo que limitaba a un feudo de otro en cuanto su dominio era la extensión territorial que ocupaban pero todos subordinados a las decisiones del rey.

Dentro de cada uno de los feudos había un número determinado de pobladores, los cuales estaban sujetos al señor feudal; trabajaban para éste por largas horas en los campos sin derecho a que se les reeditara de la misma manera por las jornadas desempeñadas. Tampoco tenían derecho a opinar sobre la forma de organización del feudo; sus condiciones se limitaban a vivir como siervos de éste.

Además dentro de la organización feudal también existía el señorío y el vasallaje, es decir, que después del señor feudal (señorío), existían los comerciantes, guerreros o clérigos considerados estos como vasallos, quienes eran los posibles sustitutos o quienes podían tener mejor derecho a ocupar el lugar del señor feudal cuando faltase.

De todas las características del feudalismo la fuente de organización fue la tenencia de la tierra, como en toda organización política la tierra es uno de los elementos constitutivos y este caso fue la fuente de ingresos y

⁶ GONZALEZ GONZALEZ, María de la Luz. Valores del Estado en el Pensamiento Político. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1994. Pág. 105.



sustento de la organización feudal, como lo precisa María de la Luz González:

“... Otro elemento de suma importancia en el feudalismo fue la tierra, ya que el régimen de propiedad al modificarse la pequeña tenencia y las tierras comunales, se convirtieron en su gran mayoría en tierras de propiedad señorial, la tenencia de la tierra fuente de alimentación y moneda de pago durante largo tiempo, fue base de la organización y jerarquía feudales ...”⁹

El señor feudal que tuviese una extensión de tierra más productiva y que le redituara mayores riquezas a la corona era digno de gozar de mayores privilegios y mejores condiciones, y no así para los integrantes del feudo; situación que por ende no acontecía con los señores que no hacían producir sus tierras de la misma forma y que como consecuencia podría generar que un señor feudal pudiera perder su territorio, y ser adquirido por otro y obtener el dominio de aquél.

El señor feudal gozaba de inmunidad ante los tribunales instituidos por la corona, no había más régimen que el del señor feudal hacia el rey y el de los vasallos hacia el señor feudal; el contrato feudal era el único instrumento preponderante en el cual se establecían las condiciones de vida a las que estaban sujetas los feudos. Y aun cuando pudieran existir tribunales estos no dirimían ninguna controversia de carácter administrativo, como lo precisa María de la Luz González:

“... Además de detentar los señores la propiedad, frecuentemente obtuvieron la inmunidad o exención ante los tribunales reales, para que no intervinieran en los tribunales de sus feudos, con ello se llegó a la absorción de las funciones públicas y apareció una escala feudal donde no existían más lazos de sujeción que una hipotética fidelidad de vasallaje hacia el rey, y entre ellos, no existían más deberes que los señalados en el contrato feudal ...”¹⁰

El recurso administrativo quedó fuera de este régimen, es más, tampoco se vislumbró la idea del contencioso administrativo, ante las precariedades del feudalismo y el autoritarismo del señor feudal y tomando en cuenta que en el Derecho Romano apenas se regulaban

⁹ Ibidem, Pág. 107

¹⁰ Idem.



algunas instituciones de derecho administrativo, durante el feudalismo la idea se abandonó y no se hubo la creación de normas jurídicas pues este periodo se caracterizó por ser una monarquía absolutista.

1.1.3 Revolución Francesa.

En Francia, después de la revolución, se presentó el primer antecedente formal de lo contencioso administrativo, inicialmente no se conoció un recurso administrativo, sino se habló de la contención administrativa como el procedimiento que se seguía ante los tribunales de la época, ante los actos de autoridad que afectaran la esfera jurídica de los gobernados, es decir, se creó el primer tribunal encargado de dirimir las controversias que se suscitaban, conocido como Consejo de Estado, quien se fue encargando de distintas funciones conforme cambiaba el régimen, como lo precisa Acosta Romero:

“ ... El sistema francés llamado del contencioso administrativo, el más famoso y el que más difusión ha tenido, cuya institución ha sido el Consejo de Estado. Se aplicó especialmente el nombre de Consejo de Estado a la sección financiera de la institución, y durante los Luis XIV y XV a la sección política. Con la revolución se reestructuró, y desde 1800 se encargó de redactar los proyectos de ley y los reglamentos de administración y principió a resolver lo que después se conoció como contencioso administrativo ...”¹¹

En sus inicios el Consejo de Estado no contaba con autonomía para dictar sus fallos; sus funciones se limitaban a substanciar el procedimiento y formular los proyectos de resolución quedando sujetas a la decisión del Ejecutivo. En ese sentido, la administración de justicia no era la adecuada, ya que se estaba a la decisión de una sola persona y no se podía hablar de garantías en el procedimiento y una resolución imparcial, sino por el contrario, el Consejo de Estado se encontraba mermado en sus funciones para dictar sus fallos después de haber substanciado todo el procedimiento, tal y como lo expresa Acosta Romero:

¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo, 2ª ed., Porrúa, México, 1993. Pág. 611.



“ ... Hasta 1872 el tribunal fue un tribunal de lo que en Francia dieron en llamar de justicia retenida, es decir que únicamente tramitaba el procedimiento y proponía resoluciones, pero el ejecutivo se reservaba el aceptarlas o no ...”¹²

Tuvieron que pasar varias décadas para que se diera una reforma substancial mediante la cual se pudiera dotar al Consejo de Estado de autonomía propia, es decir, que el mismo Consejo tuviera a su cargo todas las funciones jurisdiccionales en la tramitación de los procedimientos administrativos, a través de la reforma de 1872; pero no fue la única reforma como lo señala Acosta Romero:

“ ... A partir de la Ley del 24 de mayo de 1872 se considera que el Consejo de Estado se convierte en un Tribunal de justicia delegada, es decir que puede realizar su función en forma plena. El Consejo de Estado sufrió numerosas reformas, principalmente por la Ordenanza de 31 de junio de 1945. La reforma trascendental de 30 de septiembre de 1953 y por último la reforma del Contencioso Administrativo que afectó profundamente su competencia, llevada a cabo por cuatro decretos de 30 de julio de 1963 ...”¹³

La evolución de administrar justicia y el hecho de que un órgano colegiado fuera el que pudiera dirimir las controversias entre la administración pública y los administrados fue un gran avance; de hecho, el Consejo de Estado fue el primer tribunal administrativo en la historia de lo contencioso administrativo y aunque no existiera propiamente un recurso administrativo se realizaba un juicio mediante el cual se resolverían las controversias que se presentaran frente a las autoridades administrativas.

El Consejo de Estado fue modificado a través de Ordenanzas y Decretos que fueron limitando su capacidad como órgano de administración de justicia plena y los avances que se lograron en su inicio fueron reducidos a la limitación de competencia del mismo Consejo en 1963.

¹² Ibidem, Pág. 612.

¹³ Ibidem, Pág. 613.



Las aportaciones del Consejo de Estado es que sentó las bases para la creación de tribunales de lo contencioso administrativo con la finalidad de que se instituyeran en las demás legislaciones de los diferentes países en los que se presentaban controversias entre los órganos públicos y los particulares. A manera de ejemplo tenemos a España como el primer país que incluyó en su legislación la idea de lo contencioso administrativo; para posteriormente crear propiamente un recurso administrativo contemplado en su régimen jurídico, así lo precisa el maestro Galindo Camacho:

*“ ... También en España desde 1888 hubo una ley que abordó algún aspecto de lo contencioso administrativo como lo señala Carlos García Oviedo, **El recurso contencioso administrativo**. Rige en esta materia la vigente ley de 27 de diciembre de 1956 ...”¹⁴*

Los primeros antecedentes de lo contencioso administrativo se gestaron en Francia, posteriormente en España; luego otros países tomaron la idea de crear una legislación administrativa que contemplara en uno de sus apartados los recursos administrativos, esto fue el inicio para que México estableciera su régimen jurídico con miras en materia de recursos administrativos.

1.2 Antecedentes del Recurso Administrativo en México.

Las ideas francesas en relación a lo contencioso administrativo trascendieron las fronteras de su territorio arraigándose en los demás países y en particular, la idea de lo contencioso administrativo y el establecimiento de un procedimiento a seguir frente a los actos de autoridad que realicen las autoridades administrativas y afecten la esfera jurídica de los particulares.

En nuestro país, con la tradición romano-canónica, fue adoptando las ideas jurídicas que junto con la mezcla de culturas se fueron dando para regular las situaciones de hecho que se presentaran; México es rico en historia y los primeros antecedentes en materia administrativa que

¹⁴ GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. Tomo II, 2ª ed., Porrúa, México, 1998. Pág. 293.



empezaron a contemplar lo contencioso administrativo se presentaron desde la época colonial hasta nuestros días, generándose desde sus inicios muchas dificultades para su tratamiento y después de atravesar varias reformas se llegó a lo que hoy consideramos como recurso administrativo.

Pero debemos realizar el análisis de las épocas por las cuales atravesó la creación del recurso administrativo; al respecto será necesario precisar que la creación de tribunales administrativos en donde se ventilaban asuntos de lo contencioso administrativo, se consideró que eran inconstitucionales, pues su creación traería consigo un procedimiento vacío, el cual carecía de fundamento y que su finalidad no era dar una solución, sino entorpecer la administración de justicia y restarle importancia al Poder Judicial. Posteriormente se fue modificando la concepción de los conflictos de naturaleza administrativa creándose figuras jurídicas que vinieron a modificar todo procedimiento jurisdiccional y otorgarle a los particulares medios para contender con la administración pública conociéndolos como los recursos administrativos de los cuales conocería la misma autoridad que emitió el acto.

Principios que se fueron gestando y dándole forma al recurso administrativo como el medio de defensa en materia administrativa, y que no sólo a través de un proceso judicial se pudieran dirimir controversias fue uno de los grandes avances en los que el derecho administrativo pudo conseguir como una materia autónoma, empero, como ya se refirió, es necesario hacer un análisis de las diferentes épocas por las cuales atravesó el procedimiento de lo contencioso administrativo para dar paso a lo que hoy conocemos como el recurso administrativo.

1.2.1 Época Colonial.

En la época hispánica no existió un antecedente del recurso administrativo y los conflictos de naturaleza administrativa; el origen de lo contencioso en materia administrativa se gestó con la llegada de los españoles al nuevo continente para iniciar con su expansión y colonización de los territorios ocupados por las culturas de la época.



En los tiempos de la dominación española sobre nuestro país, no sólo se estableció una dominación cultural y religiosa, sino que trajo consigo el establecimiento de un nuevo régimen jurídico y político, su fuente de origen provenía de la corona a sus colonias, y el régimen jurídico que prevaleció en ese tiempo fue totalmente contrastante con el establecido por las culturas prehispánicas, produciéndose una reforma total.

Los primeros antecedentes del contencioso administrativo en nuestro país se remontan a la época colonial, cuestión referida al inicio, en las primeras disposiciones en las ordenanzas españolas, pero además se instituyeron los primeros tribunales dotados de jurisdicción en materia administrativa, cumpliendo con las funciones de impartir justicia administrativa en esa época tal como lo señala Miguel Galindo Camacho:

*“... En México los antecedentes del contencioso administrativo se remontan a la época de la colonia. Así por ejemplo, el licenciado Antonio Carrillo Flores considera que la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, expedida en Madrid en 1786 es como el pasado Tribunal Fiscal de la Federación; por su parte el licenciado Don Jacinto Pallares afirma que durante la dominación española fueron estableciéndose sucesivamente multitud de **Tribunales Especiales** para la administración de justicia, muchos de ellos revestidos también de facultades del orden gubernativo en el ramo que estaban bajo su inspección ...”¹⁵*

Durante la época de la colonia, el avance respecto de lo contencioso administrativo se presentaron con la creación de tribunales en este campo del derecho administrativo; esta afirmación puede ser causa de confusiones en relación con los antecedentes franceses, pero cabe señalar que en Francia la creación de sus instituciones encargadas de la impartición de justicia administrativa se dieron de manera formal, mientras que en México se presentaron ideas poco concretas y no trascendieron al campo del derecho, y con las ideas francesas se comenzaron a perfeccionar las figuras jurídicas que sentaron las bases para el inicio de lo que hoy es el recurso administrativo en México.

¹⁵ Ibidem, Pág. 296.



1.2.2 Época Independiente.

Antes de gestarse el movimiento de Independencia en México, durante los últimos años de la dominación española y con la influencia de las ideas francesas se crearon instituciones encargadas de administrar justicia en materia administrativa como el *Encomendero*¹⁶, los cuales estaban a cargo del Virrey, sin embargo no existió un recurso como medio de defensa y considerando la situación social y económica de la época no era de imperiosa necesidad el ocuparse de la creación de medios de defensa, sino que el interés general se encontraba puesto en la independencia respecto del régimen impuesto por la Corona Española.

Durante el reinado de Fernando VII y la gestación del movimiento de Independencia se crearon diversos ordenamientos jurídicos, con la tendencia de afianzar derechos fundamentales para las clases desprotegidas, uno de estos ordenamientos fue la Constitución de Cádiz de 1812, y que dentro de todas las normas que contemplaba establecía la administración de justicia a través de un tribunal dotado de esta competencia para su funcionamiento, así lo señala el profesor Esquivel Obregón:

“ ... Tocaba al Tribunal Supremo conocer de las competencias entre las audiencias de la Península o entre tales audiencias y los tribunales especiales; de los juicios contra los Secretarios de Estado, de los Consejeros de Estado y los Magistrados de las audiencias; y de los que se promovieran contra los magistrados del mismo Tribunal, de la residencia de todo empleado público sujeto a ella, de todo lo contencioso relativo al Real Patronato...”¹⁷

En esta época no se hablaba de un recurso, sino que la concepción ante cualquier conflicto de lo contencioso administrativo se resolvía a través de juicio seguido ante los tribunales de primera instancia que eran los encargados de conocer de cualquier conflicto que no fuese del orden criminal o civil, el procedimiento consistía en tratar de conciliar a las

¹⁶ Era quién determinaba y percibía los tributos, cuya sujeción directa se encontraban los naturales de la Nueva España. ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo. *Tratado Teórico Practico de los Recursos Administrativos*. 4ª ed, Porrúa. México. 1999. Pág. 53.

¹⁷ ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio. *Apuntes para la Historia del Derecho en México*. T. II, 2a. ed. Porrúa. México. 1982. Pág. 59.



partes y si no se llegaba a ningún arreglo se seguía el procedimiento legal en presencia de dos hombres considerados buenos, como lo precisa Esquivel Obregón:

*"... En el decreto del 13 de septiembre de 1813, se mando que todos los negocios de hacienda pública sobre cobranza de contribuciones y otros, así como lo relativo a delitos de empleados en ejercicio de sus funciones, deberían ser sustanciados y sentenciados por los jueces de letras de primera instancia, en segunda y tercera por la audiencia respectiva ..."*¹⁸

Otro de los ordenamientos jurídicos de la época fue el conocido como los Elementos Constitucionales, creación del Licenciado Ignacio López Rayón, el cual contenía 38 principios en donde se proclamaba la independencia de América y se incluyó una figura que se haría valer frente a los actos provenientes del Poder Ejecutivo, así lo precisa Guillermo F. Margadant:

*"... Los Elementos Constitucionales del licenciado I. López Rayón, obra que Morelos admiraba, propone la introducción del **Habeas Corpus**, institución procesal destinada a proteger judicialmente la libertad individual contra violaciones por parte del poder ejecutivo..."*¹⁹

Dentro de esta etapa de la historia en México los antecedentes que se tienen respecto de los medios de defensa que tenían los particulares frente a los actos emitidos por las autoridades administrativas, y que aunque no sentaron las bases para la creación del recurso administrativo son unos de los cuales se basa la administración de justicia en este ámbito.

1.2.3 Época que comprende de 1824 a 1910.

En esta etapa se abandonó la idea de lo contencioso administrativo, se hablaba de una facultad discrecional por las autoridades en cuanto a la solución de controversias administrativas; fue un procedimiento totalmente cerrado, no permitía ninguna acción o medio de defensa por

¹⁸ Ibidem, Pág. 70.

¹⁹ FLORIS MARGADANT S., Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. 5ª. ed. Esfinge. México. 1982. Pág. 113.



parte de los administrados; era claro que los pocos avances obtenidos desde la colonia se enterraron, tal y como lo señala Nava Negrete:

“... Durante el siglo XIX, que se caracteriza por un procedimiento hermético, es decir, que las leyes, reglamentos u otros ordenamientos generales no regulaban tal procedimiento, no se sabía que pasos daba o debía dar la autoridad para emitir ciertos actos. Casi en completo secreto la administración tomaba sus propias decisiones. Menos se podía pensar y plasmar alguna intervención del particular en el procedimiento ...”²⁰

Tratando de analizar este punto de la historia es claro que los particulares se encontraban en completo estado de indefensión ante cualquier acto de autoridad en materia administrativa que les pudiera afectar, el México independiente no presentó un amplio campo de creación en la materia, pues era claro que la ideología de la época se encaminaba a un gobierno independiente, la idea común era tener un gobierno nacionalista sin poder ver que el campo de actuación de dicho gobierno iba a afectar su esfera jurídica.

Tuvieron que pasar varios años para que se gestara de nueva cuenta la idea del recurso administrativo o contención administrativa como se conoció en sus inicios y que ya habíamos hecho referencia, al haberse retomado la idea de gestar un recurso administrativo, se dio formalmente y por primera vez en México la contención administrativa, a través de la Constitución Federal del año de 1824, tal y como lo precisa Miguel Galindo Camacho:

“... Durante la vigencia de la Constitución Federal de 1824 existieron unas cuantas defensas judiciales que el particular esgrimía en contra de la administración pública. Se sostiene que la fracción XXI del artículo 110 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 contiene un antecedente del contencioso administrativo, ya que al señalar las atribuciones del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos establece: conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias breves y rescriptos con consentimiento del Congreso General, si contienen disposiciones generales; oyendo al Senado y en sus recesos al Congreso de Gobierno, si se versaren

²⁰ NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. cit. Pág. 298.



*sobre negocios particulares o gubernativos; y a la Corte Suprema de Justicia, si se hubieran expedido sobre asuntos contenciosos...*²¹

Al ser el primer antecedente formal que se presentó dentro de la historia de nuestro país, fue el punto de partida para presentarse la primera serie de controversias jurídicas entre los estudiosos del derecho de la época pues se generaron diversas opiniones tanto a favor como en contra.

En virtud de ser un nuevo campo de aplicación del derecho y al tener la influencia ideológica de los todos los acontecimientos por los que recientemente había atravesado el país no fue fácil el poder crear un apartado completo en el que se pudiera contemplar un medio de defensa como el recurso administrativo, pero bastó para que con ese pequeño avance plasmado en la Constitución Federal de 1824, fuera el origen para que se crearan más disposiciones jurídicas en las que se pudieran contemplar preceptos que dieran forma a el recurso administrativo y de esta manera Galindo Camacho señala un antecedente que se presentó en materia de lo contencioso administrativo:

*"...Se afirma también que en la Ley Quinta, artículo 12, fracción VI de la Constitución conocida con el nombre de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, se encuentra otro antecedente en México del Contencioso Administrativo..."*²²

Este segundo antecedente dentro de la legislación mexicana que como ya se mencionó se le conoce con el nombre de las Siete Leyes Constitucionales, el contenido de dicho precepto se refiere a los conflictos que pudiesen presentarse con el Supremo Gobierno, situación que refiere Felipe Tena:

*"... Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia son: VI.- Conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa..."*²³

²¹ GALINDO CAMACHO, Miguel. Op. cit. Pág. 296.

²² Idem.

²³ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1995. 19ª. ed. Porrúa. México. 1995, Pág. 232.



No tuvo la importancia necesaria pues era sólo una fracción la que contemplaba la situación de las controversias administrativas. Esto ocasiono que no tuviera una forma legislativa el recurso, además de que no se estableció un ordenamiento sustantivo adecuado que sentará las bases y mucho menos uno adjetivo para poder pensar en una posibilidad de tramitación para la época.

Tuvieron que pasar algunos años para hablar por primera vez de un ordenamiento jurídico que contemplara en uno de sus apartados, la figura jurídica de un medio de defensa administrativo y su tramitación, pues en el año de 1853 se creó la primera Ley y su Reglamento respectivo, que llevaría por nombre *Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo*, tomando una mayor formalidad en el mundo jurídico al salir a la luz con el nombre que propiamente correspondía a las controversias entre administrados y administración pública, tal y como lo señala el Dr. Fraga, citado por Galindo Camacho:

“ ... Respecto a los antecedentes del contencioso administrativo en México, el Dr. Gabino Fraga dice: En el año de 1853 el Gobierno de la República Central entonces establecido, expidió la ley y su respectivo Reglamento, para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo ...”²⁴

Durante el Gobierno Centralista que fue donde se creó este ordenamiento jurídico, mejor conocido como “ **Ley Lares** ” pues su creador fue el Jurista Teodosio Lares, de ahí el nombre, contempló en catorce artículos lo que sería la contención administrativa y su desahogo, esto fue la causa de una gran disputa entre los tratadistas de la época por las razones que a continuación precisaremos.

La **Ley Lares** contemplaba dentro de su articulado a lo que se le conocía en ese tiempo como la contención administrativa, además de que se le confería de forma expresa al Ejecutivo Federal la facultad de conocer y poder dar solución a dichas controversias, con competencia para el arreglo de las controversias administrativas, siendo éste el punto de partida para considerar a la Ley Lares como inconstitucional, cuestión señalada por Margain Manautou:

²⁴ GALINDO CAMACHO, Miguel. Op. cit. Pág. 296.



“ ... Ignacio Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares por considerarla violatoria de la división de poderes que recogía nuestra Constitución, porque la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el Presidente de la República”²⁵

El punto de vista que precisaba el Ministro Ignacio Vallarta era muy válido, al ser la antítesis de la Ley Lares, pues el Principio de la División de Poderes consagrado en el pacto federal se veía vulnerado por una ley que en primera instancia su interés era el presentar una propuesta de solución a las controversias administrativas, sin embargo los legisladores de la época analizaron el contenido y al detectar que en el Poder Ejecutivo recaería la facultad de administrar justicia en materia administrativa, era una invasión a las facultades conferidas a el Poder Judicial y el hecho de crear un Tribunal encargado de dar el tratamiento procesal y que no estuviese con sujeción a dicho poder, sería una violación tan directa que dañaría los principios constitucionales.

Fue causa de grandes controversias jurídicas, en las que los debates giraban en torno de si el Ejecutivo estaba legitimado para ser la autoridad competente encargada de administrar justicia, para la época en que se presentó esta propuesta, fue muy avanzada para la ideología imperante, en la que las funciones de cada uno de los poderes se encontraba establecida por los ordenamientos jurídicos y el hecho de que se comenzara a centralizar el poder una sola persona traería graves consecuencias.

La propuesta Lares no fue mala del todo y aunque no tuvo aplicación por otorgar al Ejecutivo la facultad de impartir justicia administrativa, fue el primer antecedente que sentó las bases para la creación de los medios de defensa que tendrían los administrados frente a la administración pública.

²⁵ MARGAIN MANATOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o Legitimidad. 8ª ed. Porrúa, México, 1999. p. 64.



Después de la negación total a la propuesta de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, la ideología de los juristas no cambio, pues consideraban que lo contencioso administrativo estaba en contra de lo establecido en la Constitución de 1857, el pensar que se presentaran problemas administrativos frente a los particulares y que la misma autoridad los resolviera, provocaría que el ámbito de competencia de los demás poderes se viera vulnerado al restarles ésta, aunque la misma constitución pudiese establecer la posibilidad de la creación tanto de normas como órganos encargados de la solución de controversias de carácter administrativo, es así como lo establece Galindo Camacho:

“ ... Por lo que hace a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, la mayoría de los constitucionalistas de la época, por no decir que la totalidad consideraban que lo contencioso administrativo era anticonstitucional a la luz de diferentes preceptos legales de la propia Constitución ...”²⁶

Fue hasta después del establecimiento del Imperio de Maximiliano y que con base en las ideas francesas y los antecedentes por los que atravesó lo contencioso administrativo en México, que se creó el Consejo de Estado como el órgano con competencia en materia administrativa a la par de la creación de un Tribunal encargado de las cuestiones fiscales, a manera de recordatorio fue el nombre con el que se le conoció al primer tribunal encargado de lo contencioso administrativo en Francia de donde se tomo la idea, por lo que a partir de 1865, en México se puede hablar de la creación y funcionamiento de el primer órgano encargado de la materia administrativa en cuanto a las implicaciones por controversias entre los particulares y la administración pública.

“ ... Otro antecedente del contencioso administrativo desde el punto de vista formal lo tenemos en el Consejo de Estado, que creó el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, expedido por Maximiliano, el 10 de abril de 1865, en el cual se estableció un Consejo de Estado y un Tribunal Especial de Cuentas ...”²⁷

²⁶ GALINDO CAMACHO, Miguel. Op. cit. Pág.297.

²⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. Pág. 638.



Es lamentable que se tuvo que dar este avance, a través de la intervención francesa en nuestro país y la instauración de su gobierno para que en México se instituyera un órgano con competencia administrativa, con plena autonomía y que en nuestro país no hubiéramos instituido por primera vez un avance en el campo de la justicia administrativa.

1.2.4 Revolución Mexicana.

Durante el movimiento político-ideológico-armado que vivió México al inicio del siglo XX, mejor conocido como la Revolución Mexicana fue el periodo en el que en nuestro país la etapa legislativa se estanco en virtud de que por el movimiento armado y por las ideologías sociales se detuvo la creación de ordenamientos jurídicos que regularan la materia, ya que la lucha armada se encaminaba a otros intereses tales como la igualdad social, derechos laborales y sobre todo un gobierno democrático.

El antecedente más próximo es el que se presentó en 1902 con la creación de los Jurados de Generales que fueron establecidos por las leyes militares de la época, dichos jurados fungían como tribunales de carácter administrativo para dirimir las controversias que se presentaban, con la limitante de que su competencia versaba sobre cuestiones relativas a los mismos cuerpos militares, como lo precisa Acosta Romero:

*" ... El tercer antecedente que se encuentra del contencioso administrativo formal son los Jurados de Generales, que establecían las Leyes Militares de 1902 ..."*²⁸

Se le considera como el tercer antecedente formal de lo que sería el contencioso administrativo, ya que el primero fue el proyecto conocido como Ley Lares, el segundo fue el Estatuto de Maximiliano, dentro de la historia de lo contencioso administrativo.

²⁸ Idem.



Al igual que los anteriores no tuvo éxito el proyecto, debido a su limitante en cuanto a los asuntos de los que sólo podía conocer, pero fue una base más para la creación de figuras jurídicas y órganos que trataran el tema y a su vez pudieran ofrecer medios de defensa dentro del campo del Derecho Administrativo.

1.2.5 Legislación Administrativa posterior a 1917.

Al término del movimiento armado de la época revolucionaria que culminó con la elaboración de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, considerado como el instrumento más importante en donde se consagraron los principales derechos para los mexicanos, es importante precisar que debemos hacer mención al principio de la Jerarquía de las Normas en virtud de que de nuestra Carta Magna se fueron desprendiendo ordenamientos legales siempre supeditados a lo establecido por ésta.

El primer antecedente de los ordenamientos jurídicos que se desprendieron de la CPEUM, fue la Ley de Tesorería de la Federación de 1927, aunque fue en materia tributaria, respecto de lo contencioso administrativo, no se habló propiamente de un recurso administrativo, sino de un juicio del cual conocería el Juez de Distrito, pero lo importante es que ya se hablaba de un procedimiento a consecuencia de una cuestión administrativa, tal y como lo establece Margain:

“... La Ley de Tesorería de la Federación de 1927, establecía en su Capítulo V un juicio de oposición que se sustanciaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución; sin que en ningún caso debiera tenerse como garantía el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa ...”²⁹

En la CPEUM, se origina la creación de órganos administrativos así como de procedimientos de la misma naturaleza, los primeros tribunales en materia administrativa que se crearon fueron las Juntas Federales del

²⁹ MARGAIN MANATOU, Emilio. Op. cit. Pág. 64.



Trabajo, posteriormente se creó el Tribunal Fiscal de la Federación y por último los Tribunales Agrarios, aunque la materia que les compete es diferente la similitud entre todos ellos es que se encuentran dentro del contexto de la administración pública, es decir que su naturaleza es administrativa, en nuestro campo de estudio el que nos interesan es el Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en virtud de que es el que por primera vez presentó los antecedentes del recurso administrativo.

Con la creación del TFJFA como el primer órgano encargado de conocer de lo contencioso administrativo, se entró al estudio de su constitucionalidad por la cuestión de que estaba supeditado al Poder Ejecutivo, se pensó en la idea de la concentración de poder e impartición de justicia administrativa, como lo precisa Margain:

“ ... Al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación de 1936, mediante la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, se puso en tela de duda la constitucionalidad de dicho tribunal administrativo, afirmándose que era un tribunal cuya existencia pugnaba con las ideas expuestas por Vallarta en el siglo pasado, con criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, aún más, de juristas al servicio del Estado ...”³⁰

Los primeros antecedentes del órgano administrativo de naturaleza contenciosa administrativa se presentaron en materia tributaria, dejando de lado el extenso contenido del derecho administrativo en cuanto a actos provenientes de otras autoridades administrativas.

El avance que se presentó posteriormente a la creación del TFJFA fue el Código Fiscal de la Federación que recogió las ideas de la ley que lo antecedió y nuevamente fue en materia tributaria; hablándose solamente de actos de autoridad o procedimientos que podía iniciar la autoridad, pero no se hacía mención de algún medio de defensa específico en contra de éstos, tal y como lo señala Margain:

“ ... La Ley de Justicia Fiscal tuvo una vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938 y el 1º de enero del año siguiente entró en vigor el Código Fiscal de la Federación que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y, además

³⁰ Ibidem, Pág. 65.



*incorporo todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico- coactivo e infracciones y sanciones ...*³¹

Es hasta la cuarta década del siglo XX, en la que se empieza a regular un procedimiento a seguir para la realización de los actos administrativos y las bases para inconformarse de sanciones administrativas, es decir, que ya se comenzó a hablar propiamente de un procedimiento administrativo no sólo en materia tributaria, sino que ante cualquier acto que provenga de cualquier autoridad administrativa, considerando que dichos actos afectan directamente a los particulares y que en última instancia la resolución que recaiga le afectará su esfera jurídica, tal y como lo establece Nava Negrete:

*“ ... Rebasa los años cuarenta, con un procedimiento administrativo propiamente dicho, para encauzar la actividad administrativa, pero con la peculiaridad inicial de reconocer en muchos casos era necesaria la intervención de los particulares, que serían los afectados con la resolución final. Sobre todo, éstos últimos tendrán que aportar pruebas o ampliar las ya presentadas, informar de los hechos ocurridos con su manera de verlos que serán en su beneficio o perjuicio. Ya no es un procedimiento exclusivo para las autoridades, cuando menos no en todos los casos ...”*³²

Se dio un cambio radical en cuanto a la impartición de justicia administrativa, pues ya se habla de la intervención de los particulares dentro del procedimiento administrativo, demandando a la autoridad por la emisión de un acto que afecta directamente su esfera jurídica, procedimiento en el cual el particular tendría que precisar los hechos relativos al acto de afectación, ofrecer medios de convicción que sustenten los hechos narrados y que a su vez demuestren la afectación o lesión de sus intereses, por lo que la justicia retenida que observamos en etapas pasadas quedó abrogada para dar paso a los medios de defensa que los particulares tienen frente a los actos emitidos por parte de las autoridades administrativas.

Fue en ese momento en el que se creó un procedimiento administrativo para la tramitación de controversias entre particulares y autoridades

³¹ Ibidem, Pág. 66.

³² NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. cit. Pág. 299.



administrativas, pero es necesario señalar que como el primer procedimiento adoleció de muchas deficiencias en cuanto a la substanciación, es por eso que desde los años cuarentas ya se hablaba de la aplicación de varias figuras jurídicas del procedimiento civil al procedimiento administrativo, es decir, de la supletoriedad de la materia civil a la administrativa.

Es necesario darle la importancia que tiene esta etapa de la historia en cuanto a la creación del recurso administrativo, porque de este momento se deriva el origen de nuestro estudio, es decir, se crea el recurso administrativo, se origina el procedimiento para su tramitación y además se prevé que ante la deficiencia de su regulación e inclusive a la falta de figura jurídica que no exista dentro de su tramitación tengan aplicabilidad las normas del procedimiento civil, esta aseveración se desprende de la intención que tiene el legislador pues el Derecho Administrativo se ve cumplimentado por el Derecho Civil en la mayoría de sus instituciones, tales como los contratos o regímenes patrimoniales a manera de ejemplo; por lo que en tales circunstancias es evidente que el derecho procesal civil suple las deficiencias del procedimiento administrativo, como lo señala Nava Negrete:

*" ... Las codificaciones civiles registran también, en su evolución, huellas indelebles de la confusión habida entre las dos ramas. Nuestro Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República, en materia Federal, ejerce extraordinaria supletoriedad en la legislación administrativa, perfeccionando o complementando las instituciones previstas en las leyes administrativas que es en lo que consiste la supletoriedad, pero muchas de las veces las integra, es decir, que sin preverse nada en las leyes administrativas se introduce la normativa del Código ..."*³³

De lo anterior, se desprende que es necesario mencionar la importancia que tienen las normas procesales civiles en la tramitación de los procedimientos administrativos y precisar que cada uno de los ordenamientos tiene su campo de aplicación pero que tratándose de situaciones de hecho en materia administrativa el procedimiento civil es la rama del derecho que da el soporte jurídico en cuanto a la tramitación de aquellas figuras administrativas que presentan lagunas e incluso de

³³ Ibidem, Pág. 31.



aquellas figuras que no existen en la materia administrativa y que se toman del derecho procesal civil.

También es necesario señalar que el procedimiento administrativo nace a la vida del derecho mexicano formalmente y con un amplio campo de aplicación a partir de 1959, pues el contencioso administrativo da origen a un proceso administrativo promovido por los administrados o la administración pública y contra actos de ésta última ante Tribunales Administrativos, con la finalidad de poder dar trámite a los asuntos jurídicos que se presenten dentro de la materia administrativa.

Hasta 1970, se tuvo que dar una regulación más amplia que contemplara todo el procedimiento contencioso administrativo, contemplándose tanto a la autoridad o autoridades que pueden intervenir, así como a el particular o los particulares afectados en su interés legítimo y toda la carga procesal que pueda traer como consecuencia el conflicto de intereses de las partes que intervienen; aunado a lo anterior es necesario que después del inicio del procedimiento la resolución que recaiga y ponga fin al asunto se encuentre motivada y fundada además de que se debe realizar un análisis completo de todas las actuaciones que obran en el expediente para cumplimentar y salvaguardar los derechos de los administrados frente a los órganos de gobierno, como lo precisa Nava Negrete:

“ ... Parte de los años setenta, con una legislación administrativa que aumenta la obligada concurrencia de autoridades y particulares en el procedimiento, no sólo porque las resoluciones administrativas deben estar apoyadas en hechos reales, ciertos, auténticos, sino también porque es por este medio que se cumple la garantía de audiencia ...”³⁴

Fue el avance más claro que se dio en materia de recursos administrativos, al hablarse de una resolución fundada y motivada como conclusión de todo un proceso legal en el que se ventilen de forma transparente los conflictos frente a los actos de autoridad que afecten a los administrados, pero otro de los avances que se presentaron fue hasta el año de 1981 con la creación y publicación del CFF, el cual entro en

³⁴ Ibidem, Pág. 299.



vigor al siguiente año y como innovación se concentraron los recursos administrativos en este ordenamiento, estableciéndose todo un procedimiento que va desde la presentación del recurso, su tramitación, incidentes procesales, garantía de audiencia y una resolución, como lo establece Margain:

“ ... El Código Fiscal de la Federación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, debiendo entrar en vigor el 1 de septiembre de 1982, dentro de las principales novedades que se introducen en este Código se resume en lo siguiente: Se centraliza todo lo concerniente a los recursos administrativos ...”³⁵

Con la creación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, como el nuevo camino a seguir en cuestiones procedimentales en materia administrativa, es decir, se abandono la idea de que el campo del derecho administrativo sólo comprendía la materia tributaria como actos administrativos, para retomar nuevos avances los cuales se visualizaron en que todo acto de autoridad que emane de las autoridades que componen el Poder Ejecutivo es susceptible de recurrirse, mediante los lineamientos de la presente Ley, englobándose todas las áreas que componen al derecho administrativo.

Por eso fue necesario la inclusión de un capítulo en el que se estableciera un medio de defensa el cual fue el único que se conservo de todas las leyes administrativas que referían a un recurso administrativo, pues al dejarse solamente el recurso de revisión por ser el más completo en cuanto a su estructura y tramitación desde que se contemplan requisitos de admisión, autoridad competente, causales de improcedencia, tramitación, suspensión del acto reclamado, términos para cada una de las etapas procesales y las posibles resoluciones que pudieran recaerle al recurso interpuesto, tal y como lo señalan algunos doctrinarios dentro del derecho administrativo:

“ ... El Título cuarto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que entró en vigor el 1º de junio de 1995, está dedicado a los recursos administrativos, contemplándose como único recurso el de revisión, proponiéndose todos los recursos administrativos contemplados en las diferentes leyes administrativas

³⁵ MARGAIN MANATOU, Emilio. Op. cit. Pág. 68.



que regula esta iniciativa. Se optó por un único recurso, el de revisión en virtud de que las causas que pueden dar lugar a su interposición comprende todas las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o dejen en estado de indefensión a los administrados, incluyendo los actos administrativos presuntos. Dicho capítulo señala, con detalle y precisión, el plazo para su interposición, los requisitos que debe reunir el escrito en que se interponga, la suspensión de la ejecución del acto impugnado y el plazo en el que debe dictarse la resolución que ponga fin al recurso ...³⁶

1.2.6 El Recurso Administrativo en el Distrito Federal.

A finales del mismo año entro en vigor una nueva legislación en materia administrativa dentro del territorio del Distrito Federal, por la necesidad de una administración pública moderna, cuya actuación se sustente en la simplificación de los tramites de los particulares ante diversas dependencias de la administración pública, a través de la adecuación del marco jurídico en el que se desenvuelven los órganos administrativos.

La existencia de normas jurídicas obsoletas propician la discrecionalidad y arbitrariedad en los actos y procedimientos administrativos, por esta razón con la creación de la Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal se establece una actuación transparente, un procedimiento legal y congruente con los lineamientos establecidos en ley. Por su parte los artículos 14 y 16 constitucionales le dan sustento legal pues en ella se consagran el principio de legalidad y el debido proceso legal, aplicables a todo procedimiento, incluyendo al administrativo, obedeciendo a la necesidad de incluir en este cuerpo normativo los principios de la doctrina procesal y la jurisprudencia administrativa, para establecer los lineamientos legales que debe seguir la autoridad al emitir actos de su competencia.

³⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel y OTROS. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas. Tomo II, Porrúa, México, 1999. Págs. 186-187.



La LPADF contempla en su título cuarto la interposición, tramitación y resolución del recurso administrativo de inconformidad derogándose al igual que en la LFPA todos aquellos recursos que se contemplaban a nivel local en las demás leyes administrativas vigentes, con la intención de eliminar las confusiones que se presentaban en su tramitación y que dichas confusiones hacían que los particulares no pudieran interponerlos en su beneficio convirtiendo a los medios de defensa existentes en ley muerta.

Con la creación y aplicación de la LPADF, tratadistas como Miguel Acosta Romero cuestionaron su aplicación, al grado de considerarla como un cuerpo normativo inútil en contravención a lo preceptuado en la propia Exposición de Motivos de ésta, manifestando además que aunque contiene menos defectos que la Federal traerá como consecuencia mayor inseguridad jurídica, al contemplar un nuevo procedimiento administrativo que sólo confundirá a los particulares y retardará la actuación de las autoridades administrativas:

“... La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995 y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de diciembre del mismo año, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, tiene menos defectos que la Federal, sin embargo estimamos que continúa siendo un cuerpo normativo inútil, burocrático y que en lugar de agilizar los trámites, para dar más transparencia al procedimiento administrativo, traerá más trámites, más complicaciones y más inseguridad jurídica ...”³⁷

En este orden de ideas, lo señalado es válido en parte, en el sentido de que si bien es cierto que esta Ley adolece de muchas deficiencias y en específico en el capítulo de referencia, por lo mismo se necesita la aplicación supletoria del derecho procesal civil durante la substanciación del Recurso de Inconformidad, pero también es necesario resaltar la necesidad de un ordenamiento de estas características en el cual no se había pensado y aun con la aplicación de la legislación administrativa no se cubría la demanda para la regularización y el establecimiento de

³⁷ Ibidem, Pág. 292.



medios de defensa, por lo que con la incursión del Recurso de Inconformidad establecido en la Ley de la materia se creo un medio de legalidad que se irá adecuando, después, de los antecedentes por los que paso, a las necesidades que el mismo procedimiento requiera.



Capítulo II Conceptos Generales.

2.1 El Recurso Administrativo.

El recurso administrativo es un medio ordinario de defensa que se contempla en los ordenamientos jurídicos aplicables en materia administrativa, pues su importancia radica en el hecho de que ante los actos administrativos emitidos por las autoridades en perjuicio de los administrados, éstos pueden ser combatidos a través del recurso, como un medio que otorgue a los administrados seguridad jurídica y se tenga un control más estricto de la legalidad en las actuaciones de las autoridades administrativas, por lo que los actos emitidos deben estar debidamente fundados y motivados.

“ ... Al hacer el estudio de los derechos de orden administrativo de que disfrutan los particulares señalamos como una categoría de ellos los derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la administración, es decir, consideramos que los administrados tienen el poder de exigir a la administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, y que en consecuencia, los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen ...”³⁸

Sin embargo, por lo regular las actuaciones por parte de las autoridades no se ajusta a lo contemplado por las normas jurídicas y transgreden de forma directa las garantías de los administrados violentando su esfera jurídica, ya sea por deficiencias en sus actuaciones, por excesos, por una mala interpretación de los preceptos legales o por arbitrariedades de los mismos funcionarios públicos, ante estos actos los particulares tienen el derecho de combatirlos a través de los medios de defensa establecidos por la ley, sea recurso administrativo, juicio de nulidad o juicio de garantías, con la finalidad de garantizar el exacto cumplimiento de los ordenamientos legales.

³⁸ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 30ª ed. Porrúa. México. 1991. Pág. 434.



En tales circunstancias los administrados tienen que ser protegidos en sus derechos o en caso contrario ser restituidos en aquellos que le sean vulnerados y de esta forma lograr la nulidad del acto que lesiona sus intereses así como la reparación del daño o perjuicio que pueda causarles.

“...Frente a actos de tal naturaleza se ha reconocido la necesidad, para evitar un recargo en las labores de los órganos jurisdiccionales y por considerarse que los actos de los inferiores deben estar sujetos a revisión por las autoridades superiores, de dotar a los particulares de recursos o medios de defensa ante la propia administración pública por medio de los cuales pueda lograrse la nulificación de los actos o resoluciones dictadas con violación a la ley aplicada...”³⁹

Con la finalidad de poder conseguir ese propósito, se han creado medios directos encargados de la protección de los derechos de los administrados que según la doctrina se clasifican en relación a las autoridades que intervienen, es decir, recursos administrativos y recursos jurisdiccionales; si nos ponemos a discutir al respecto de este criterio nos desviaríamos de la presente investigación, por lo que podríamos precisar que los recursos administrativos como medios de defensa son tramitados y resueltos por las autoridades administrativas y sólo podrán conocer de éstos, pero no tendrán competencia respecto de los que conocen los órganos jurisdiccionales, al respecto Gabino Fraga señala:

“... Estos medios directos que sí están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de manera tal, que la autoridad ante la cual se hacen valer, está legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o a su oportunidad, la actuación de que el particular se queja...”⁴⁰

Por lo anterior no debemos confundirnos en cuanto a la materia y competencia en la que se desahoga un recurso administrativo, toda vez que esto ha sido causa de opiniones encontradas al respecto, pero también es cierto que la administración de justicia en materia administrativa considerada ésta como la primera instancia (considerando a el recurso administrativo) le corresponde a las autoridades

³⁹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *El Recurso Administrativo en México*. 5ª ed. Porrúa. México. 1999. Págs. 17-18.

⁴⁰ FRAGA, Gabino. Op. cit. Pág. 435.



administrativas, más sin embargo los administrados tienen el derecho de elegir la vía de impugnación respecto del acto que afecte sus intereses, y en este tenor de ideas si los administrados deciden interponer un recurso administrativo, es pertinente que consideremos que el campo del derecho administrativo es complejo pues Nava Negrete precisa:

“ ... En México existen tantos procedimientos administrativos como número de leyes y reglamentos vigentes, y quizá más, pues en alguno de estos ordenamientos se recogen dos o más procedimientos ... ”⁴¹

Derivado de lo anterior, actualmente en las reformas a la LFPA como para LPADF, en cuanto a la tramitación y resolución de los recursos, se contempla únicamente al Recurso de Revocación o el Recurso de Inconformidad respectivamente como medios de defensa frente a los actos de cualquier autoridad administrativa que lesione sus intereses, de esta manera se pretende que los administrados no se confundan al no saber como recurrir dichos actos. Por eso dentro de la clasificación legal de los recursos administrativos sólo podemos considerar al recurso de inconformidad.

Se considera que el recurso administrativo es un medio de defensa en primera instancia como anteriormente lo habíamos precisado, en virtud de que al interponer éste frente a un acto administrativo es la primera etapa procesal mediante la cual se pretende anular sus efectos, este criterio es sustentado por Narciso Sánchez Gómez, al considerarlo como:

“ ... La primera instancia de los medios de defensa que tienen los particulares en contra de los actos o resoluciones de la Administración, salvo cuando la interposición sea optativa, y por ello, dan margen, para que las autoridades responsables del acto controvertido, un órgano especial creado para su conocimiento, o el superior jerárquico, puedan reconsiderarlo, revocarlo o modificarlo, para preservar el Estado de Derecho imperante en nuestro país, y así también no se entorpezca el desarrollo normal de las funciones propias del Poder Ejecutivo ... ”⁴²

Con esto se considera un medio de control directo por parte de la misma Administración Pública, al conocer ella misma de los actos lesivos por

⁴¹ NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. cit. Pág. 303.

⁴² SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1998. Pág. 401.



parte de las autoridades adscritas y por tanto poder sustanciar un procedimiento y así reivindicar su actuar para estar dentro del marco de la legalidad y tener de alguna forma una economía procesal para no producir juicios innecesarios en donde el interés de los administrados es dejar sin efectos el acto lesivo en el menor tiempo posible. Sin embargo dentro de nuestra legislación no se contempla el hecho de crear un órgano expreso para la administración de la justicia administrativa.

Por lo que a manera de resumen y considerando a la doctrina es pertinente precisar que el papel del recurso administrativo en nuestra legislación es considerado según el Diccionario Jurídico MEXPASA como:

*"... A veces discutida la existencia del recurso administrativo como medio eficaz del control de la legalidad administrativa. Sin embargo, se le mantiene en la mayoría de las legislaciones del mundo occidental y en casi la totalidad de las leyes mexicanas. Conserva en consecuencia su crédito de vía eficaz y necesaria para el control de la legalidad de los actos administrativos. La imperfección que en la práctica adquiere, en las administraciones no acostumbradas o resistentes a ese y a otros controles de legalidad, evidencia su difícil papel pero no su inutilidad. En la experiencia mexicana, el recurso administrativo juega importantísimos cometidos. Por la naturaleza misma de ciertas resoluciones o actos administrativos, no siempre es posible satisfacer la audiencia previa para los particulares y entonces el recurso sirve a este propósito, antes que los intereses legales discutidos salgan de la esfera de la administración. Su natural condición de medio de impugnación de los actos administrativos lo convierte en defensor de los intereses y derechos de los particulares frente a la administración, que con todo y las severas críticas que recibe de la doctrina y de litigantes, su uso como tal es generalizado en el medio social y administrativo federal y local. Con menos relieve visible pero de gran trascendencia, es la oportunidad legal y práctica que representa a fin de que la administración a través de su procedimiento revise, reflexione, reforme y corrija sus decisiones sometiéndolas al derecho y al interés público que las orienta. Estos aspectos últimos los hemos subrayado con otras palabras: "el recurso administrativo es el educador jurídico de la buena marcha de la Administración, el tutelador legal de los derechos e interés legítimos de los administrados, de él mana la certeza y la seguridad en las relaciones jurídicas de la Administración y los particulares" (Nava Negrete) ..."*⁴³

⁴³ Diccionario Jurídico MEXPASA (CD).



Por todo lo anterior es necesario que estudiemos al recurso administrativo desde su definición hasta su tramitación, a lo largo del presente capítulo para poder considerarlo posteriormente y a manera de conclusión si es un medio de defensa completo o deficiente en su regulación y que ventajas y desventajas les ofrece a los administrados que lo interponen frente a los actos de las autoridades administrativas.

2.1.1 Concepto

Como ha quedado asentado, todo recurso se puede considerar un medio de defensa con que cuenta el gobernado frente a la autoridad, pero para entrar al estudio del recurso administrativo es de vital importancia, comprender el significado de esta noción conceptual desde un punto de vista general. Asimismo la doctrina mexicana propone las siguientes definiciones al respecto:

Rafael I. Martínez Morales señala que el recurso administrativo:

“... Es la posibilidad que tiene la administración pública de reconocer, corrigiéndolo, un error de su actuación, y lo hará en virtud de una petición del particular en ese sentido; o como el medio de defensa establecido en la ley, a favor de los gobernados para que la administración pública revise un acto administrativo, que ellos consideran ilegal, quedando aquella obligada a anularlo, modificarlo o confirmarlo ...”⁴⁴

Doctrinarios como Héctor Fix Zamudio citado por Rafael I. Martínez Morales, propone la siguiente definición:

“... Es un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento, y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo ...”⁴⁵

Gabino Fraga considera que el recurso administrativo:

⁴⁴ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 3° y 4° Cursos. 2ª ed. HARLA. México. 2001. Pág. 341.

⁴⁵ Idem.



“ ... Constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoportunidad del mismo ... ”⁴⁶

El tratadista Miguel Galindo Camacho considera que el recurso administrativo:

“ ... Es el medio legal del que disponen los particulares, que han sido afectados en sus derechos o intereses por una autoridad administrativa a través de un acto de la misma naturaleza, a efecto de que la autoridad competente lleve a cabo la revisión del mismo, a fin de que lo revoque o lo anule de comprobarse su ilegalidad o su inoportunidad ... ”⁴⁷

Doctrinarios como Andrés Serra Rojas refiere respecto del recurso administrativo:

“ ... Es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional ... ”⁴⁸

El maestro Narciso Sánchez Gómez, considera a los recursos como:

“ ... Los medios de defensa legal, que han sido creados a favor de los particulares, para que, en caso de resultar afectados en sus propiedades, intereses personales o derechos, por un acto de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, soliciten la revocación, modificación o la declaración de nulidad de ese acto ilegal, injusto, desproporcionado o arbitrario ante la misma autoridad responsable, el superior jerárquico o un órgano especial creado para ese efecto, según la ley o reglamento que lo regule ... ”⁴⁹

⁴⁶ FRAGA, Gabino. Op. cit. Pág. 435.

⁴⁷ GALINDO CAMACHO, Miguel. Op. cit. Pág. 280.

⁴⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Segundo Curso. 19ª ed. Porrúa. México. 1999. Pág. 727.

⁴⁹ SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Op. cit. Págs. 401-402.



Alberto C. Sánchez Pichardo, señala que el recurso administrativo es:

“ ... Un procedimiento legal del que dispone el particular, que ha sido afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado, con el fin de obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto que emitió, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de que ella encuentre demostrada la ilegalidad del mismo a partir de los agravios esgrimidos por el gobernado ... ”⁵⁰

Para Emilio Margain Manautou considera al recurso administrativo como:

“ ... Todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida ... ”⁵¹

Ahora bien los doctrinarios extranjeros definen al recurso administrativo desde su punto de vista particular de la siguiente forma:

Se puede conceptuar a el recurso administrativo según Roberto Dromí como:

“ ... En sentido restringido el recurso es un medio administrativo específico por el que se atacan solamente actos administrativos y se defienden derechos subjetivos o intereses legítimos ... ”⁵²

El tratadista Ramón Martín Mateo refiere que los recursos administrativos son:

“ ... Actos de los interesados por los que se solicita la modificación o revocación de un acto o disposición general y, en su caso, la compensación correspondiente, por entenderse que la conducta administrativa era ilegítima... ”⁵³

El maestro Ramón Parada define al recurso administrativo como:

⁵⁰ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los Medios de Impugnación en materia Administrativa. Porrúa. México. 1997. Pág. 99.

⁵¹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso administrativo en México. Op. cit. Pág. 18.

⁵² DROMÍ, Roberto. Derecho Administrativo. 6ª ed. Colonia Argentina. Buenos Aires. 1997. Pág. 874.

⁵³ MARTÍN MATEO, Ramón. Manual de Derecho Administrativo. 17ª ed. Trivium. Madrid. 1995. Pág. 397.



*" ... Una garantía del particular, al que se permite alegar o discutir la validez u oportunidad de un acto o conducta administrativo ante la propia Administración autora del acto; pero, de otra parte, y en abierta contradicción con esa naturaleza y finalidad garantista, el recurso administrativo aparece como un privilegio de la Administración, pues con este filtro puede retrasar en su favor el enjuiciamiento por los Tribunales de sus actos y conductas ... "*⁵⁴

El maestro Eduardo García de Enterría define al recurso administrativo como:

*" ... Son actos del administrado mediante los que éste pide a la propia Administración la revocación o reforma de un acto suyo o de una disposición de rango inferior a la Ley en base a un título jurídico específico ... "*⁵⁵

En el Diccionario Jurídico MEXPASA se define al recurso administrativo como:

*" ... Es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados. Siempre deben estar previstos en la ley, no pueden en consecuencia tener ese carácter las secuelas o prácticas de instancias que se presenten y tramiten ante las autoridades administrativas si aquélla no las autoriza como medios de impugnación ... "*⁵⁶

Para Jesús González Pérez tratadista español los recursos administrativos son:

*" ... actos de impugnación de un acto administrativo anterior ante un órgano de este carácter, que dan lugar a un procedimiento de revisión ... "*⁵⁷

Es coincidente el derecho administrativo latinoamericano con la doctrina mexicana, por eso es necesario citar a algunos tratadistas que hacen referencia al recurso administrativo:

" ... El jurista uruguayo, Enrique Sayagués Laso que los define "como los

⁵⁴ PARADA, Ramón. Derecho Administrativo Parte General T.I. 12ª ed. Marcial Pons. Madrid. 2000. Pág. 678.

⁵⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomas Ramón. Curso de Derecho Administrativo T. II. 7ª ed. Civitas. España. 2000. Pág. 510.

⁵⁶ Diccionario Jurídico MEXPASA (CD).

⁵⁷ GONZALEZ PEREZ, Jesús. Manual de Procedimiento Administrativo. Civitas. España. 2000. Pág. 535.



distintos medios que el derecho, establece para obtener que la Administración, en vía administrativa revise un acto, lo confirme, modifique o lo revoque". El maestro argentino Miguel S. Marienhoff en forma igualmente concisa dice al definir el recurso administrativo "es un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa con el objeto de obtener, en sede administrativa, su reforma o de extinción". Sin modificar la idea de los conceptos anteriores, los juristas colombianos Jaime Vidal Perdomo y Francisco Eladio Gómez Mejía se refieren a la vía gubernativa ...⁵⁸

Podemos considerar que de las anteriores definiciones, algunos de los tratadistas ya sean nacionales o extranjeros consideran al recurso administrativo como: un medio de defensa legal, ordinario, de impugnación, específico o del derecho a favor de los administrados; otros lo conciben como garantía del particular, procedimiento, acto o derecho de impugnación legal o actos de los interesados, lo que podemos concluir que la mayoría de éstos coinciden en que es un medio de impugnación legal a favor de los administrados. De manera particular es importante hacer mención de que se considera al recurso administrativo como el medio o filtro con el que cuenta la autoridad para que ésta pueda corregir y reconocer sus actuaciones que en la mayoría de los casos son ilegales.

En segundo término tenemos que al tratar de dar una definición del recurso administrativo y dentro de éste considerar su objetivo, es totalmente distinto uno de otros, ya que unos consideran que al interponer un recurso es atacar o impugnar los actos administrativos lesivos por parte de las autoridades administrativas, basando estas consideraciones en la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos que puedan ser o no lesivos; otros consideran que es la autoridad administrativa quien debe revisar su actuar; otros consideran que es para que las autoridades revoquen, modifiquen, confirmen o anulen el acto administrativo, y es aquí en donde se presenta una confusión en virtud de que para el recurso administrativo su objetivo primordial es que la autoridad emisora del acto que lesiona sus intereses o derechos subjetivos revise su actuar para que de alguna forma determine si el acto que emitió está basado en la legalidad o ilegalidad que la ley le permite, pero no podemos establecer que el objeto del recurso administrativo es

⁵⁸ Diccionario Jurídico MEXPASA (CD).



que la autoridad revoque, modifique, confirme o anule su actuación toda vez que estas se pueden considerar como los fines o la conclusión a las que se pueden llegar al término de la substanciación del recurso administrativo.

En otro punto de las múltiples definiciones que proponen los autores antes citados, el fin que persiguen los administrados al interponer un recurso administrativo en primer término es defender sus intereses o derechos afectados por el acto de autoridad; otro fin es que la autoridad revoque, modifique, confirme o anule el acto de molestia, y el fin general que se persigue al interponer un recurso es el que la autoridad dicte una resolución considerada como acto administrativo en la cual la autoridad deberá expresar el sentido de ésta, basada en las consideraciones anteriores, es decir, que modifique, revoque, confirme o declare la nulidad del acto. Por último lo podemos considerar como un fin conexo el evitar llegar a un procedimiento jurisdiccional, toda vez que la misma autoridad puede revisar sus actos y dotarlos de la legalidad que le exige la misma ley.

Otro elemento importante de los conceptos analizados y que es pertinente precisar es la autoridad que conocerá de la interposición y tramitación de dicho recurso, ante esta situación la doctrina considera que deberá ser la misma autoridad que emitió el acto, el superior jerárquico de ésta o un órgano específico, que para el caso en particular consideramos que el punto a tratar es la tramitación que se lleva ante el Superior Jerárquico, ya que es la naturaleza del recurso de inconformidad, pero que será objeto de estudio más adelante.

La mayoría de las definiciones propuestas se pueden considerar simples y ambiguas, pues no hacen una precisión exacta sobre que tipo de medio administrativo es considerado, es decir, como medio de defensa o como medio para poder tramitar otro procedimiento; además de que al referirse a actos administrativos, éstos tienen que afectar los derechos subjetivos o intereses legítimos de los administrados, pues al no cumplir con este requisito de procedibilidad, no existiría la más remota posibilidad de incoar un procedimiento ya sea un recurso ante la propia autoridad administrativa o vía jurisdiccional ante el TCADF en contra de



un acto en donde no se acredite de manera fehaciente que se están lesionando intereses particulares, para ambos casos el medio de defensa intentado se sobreseerá por dicha circunstancia.

Es incongruente pensar que el recurso administrativo sea considerado como una garantía a favor de los administrados y que la autoridad de la que emana el acto es la que conocerá de la interposición del recurso; por lo que en estricto apego a derecho las garantías individuales de cualquier administrado se ven violentadas al ser la autoridad juez y parte en el procedimiento. Este criterio ya ha sido expuesto dentro de la historia del recurso administrativo y es una de las consideraciones por las cuales no se considera al recurso administrativo como un medio de defensa que cumpla con todos los requisitos legales, pero esta cuestión será analizada posteriormente.

Además es necesario que se atienda al control de la legalidad por parte de la Administración Pública al permitirle a través de la interposición del recurso administrativo corregir su actuar para el mejor funcionamiento del servicio público o confirmar que cada uno de sus actos están dentro del marco legal; además de que es una concepción más completa de lo que sería el recurso administrativo.

Por lo anterior podemos decir, que al Recurso Administrativo se le puede definir como: *el medio de defensa establecido en la ley, con el que cuentan los administrados que se ven afectados en su esfera jurídica, por un acto administrativo considerado ilegal, con el objeto de que se revise la legalidad o ilegalidad de dicho acto por el Superior Jerárquico de la autoridad emisora, a fin de que se dicte una nueva resolución considerada como un nuevo acto administrativo, en el que deberá expresar si el acto administrativo recurrido se modifica, revoca, confirma o se anulan sus efectos jurídicos.*

2.1.2 Naturaleza Jurídica

El maestro Gabino Fraga respecto de la naturaleza jurídica del recurso administrativo establece que:



“ ... El estudio de la naturaleza del recurso administrativo hace surgir la cuestión de si la autoridad administrativa que lo resuelve ejecuta al hacerlo un acto jurisdiccional o un acto administrativo ... ”⁵⁹

En primer término debemos hacer mención de las cuestiones por las que se considera que el recurso administrativo es un acto jurisdiccional, partiendo de esta consideración debemos precisar que existe una controversia entre el particular afectado y la Administración que ha realizado el acto, de tal manera que esta última tiene que poner fin a esa controversia, diciendo si el acto recurrido constituye o no una violación a la ley, es decir, si el acto se encuentra dentro o fuera del marco legal y por lo tanto se tiene que impartir justicia al final del procedimiento aun cuando la autoridad encargada de hacerlo pertenezca al Poder Ejecutivo.

En segundo lugar, que el recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial, pues en él se establecen formalidades especiales para iniciarlo, términos de prueba, audiencia, alegatos y otro tipo de diligencias. Por lo que el recurso administrativo como medio de impugnación cuenta con un procedimiento que considera la presentación del escrito de inconformidad hasta el término de éste con la resolución que se dicte, pues con ello no se violenta ninguna norma u ordenamiento legal pues dentro de nuestra legislación se encuentra permitido.

En tercer lugar, que en varias leyes se establece que el particular afectado con una resolución administrativa puede optar para reclamarla, entre el recurso administrativo o el juicio de nulidad, lo cual indica que una vez que sea elegida una vía no puede recurrirse a la otra, aunque la finalidad sea la misma en ambos. Toda vez que para la tramitación del recurso administrativo (de inconformidad previsto en la LPADF), se prevé la aplicación supletoria del CPCDF e incluso el uso de algunas figuras jurídicas contempladas en el mismo, por lo tanto es de suma importancia considerar a dicho ordenamiento y que es el objeto principal del estudio que estamos realizando.

⁵⁹ FRAGA, Gabino. Op. cit. Pág. 437.



Además Gabino Fraga continua diciendo que por el contrario:

“ ... El recurso no implica una función jurisdiccional sino simplemente administrativa, trae también un buen número de razones a su favor ... ”⁶⁰

En el recurso administrativo existe una verdadera controversia que implica una función jurisdiccional, pues es indispensable que las pretensiones de la Administración fueran contradictorias con las del particular. Mientras no se haya agotado la vía administrativa, dentro de la cual encaja el recurso, no podrá afirmarse que la Administración sostiene un punto de controversia con el particular.

La similitud del procedimiento del recurso administrativo con el procedimiento judicial, no es bastante para concluir que por medio de aquél se realiza una función jurisdiccional, pues las formalidades no trascienden a la naturaleza jurídica de la función.

La ley que establezca como paralelos el recurso administrativo y el judicial y que declare que se pierde uno si se elige el otro, no autoriza para concluir que ambos tengan idéntica naturaleza ya que en el recurso administrativo no existe propiamente un órgano independiente ante el que se dirima la controversia.

Por su parte Eduardo García de Enterría señala lo siguiente:

“ ... Los recursos administrativos constituyen, pues, un presupuesto necesario de la impugnación jurisdiccional y en este sentido tienen que ser considerados forzosamente como un privilegio para la Administración, que impone a los particulares la carga de someter ante ella misma los conflictos antes de residenciarlos ante el juez ... ”⁶¹

Si bien es cierto que como presupuesto de algún conflicto a causa de la interposición de un recurso administrativo tengan que resolver los tribunales cuando el particular decide impugnar vía juicio de nulidad o de garantías, también es cierto que para la interposición del recurso la autoridad no es la que obliga a los administrados sino la misma ley es la

⁶⁰ Idem.

⁶¹ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomas Ramón. Op. cit. Pág. 513.



que prevé cuando se deberá intentar el recurso administrativo y cuando es factible interponer un juicio de nulidad, hasta incluso un juicio de amparo por violación a las garantías individuales de los administrados.

Continuando con la controversia sobre la naturaleza jurídica del recurso, debemos tener en cuenta que la doctrina es contradictoria, ya que parte de dos puntos de vista como lo hemos visto anteriormente por lo que Miguel Galindo Camacho señala al respecto:

“ ... Los sostenedores del criterio de que el recurso es un acto jurisdiccional afirman: 1) Que es un acto jurisdiccional ya que pone fin a una controversia, diciendo si la administración pública a través del acto recurrido constituye o no una violación a la ley; 2) Que el recurso administrativo está establecido en las leyes y que tiene semejanza con el acto jurisdiccional, ya que el procedimiento establece las formalidades para iniciarlo, el periodo de pruebas, el de alegatos y la obligación de resolverlo; 3) Que el particular interesado, afectado por la resolución administrativa, tiene la opción de reclamarla, mediante el recurso administrativo y el judicial, lo que significa que existe similitud entre ambos lo que se corrobora pues en el caso de iniciar un recurso, ya no puede promoverse el otro ... Los que sostienen que el recurso administrativo tiene características puramente administrativa y no judicial, argumentan : 1) Que en el caso a que se refiere el recurso no existe una verdadera controversia, pues para ello sería menester que la posición del particular afectado fuera contradictoria con la posición del órgano administrativo; 2) Que la posible similitud entre el procedimiento administrativo y el judicial no es motivo bastante para declarar que se trata de un acto de la función jurisdiccional, pues las formalidades no trascienden de la función administrativa; 3) Que el hecho de que exista similitud entre el recurso judicial y el administrativo, y que la ley establezca que al interponerse uno ya no puede intentarse el otro, no es bastante para concluir que la naturaleza de ambos recursos sea la misma, ya que en el caso del recurso administrativo no hay un órgano independiente ante el cual se interponga el recurso ... ”⁶²

Por su parte Andrés Serra Rojas considera que:

“ ... Dos opiniones se han elaborado para determinar la naturaleza del acto que decide el recurso: a) La primera opinión afirma que en este acto es de naturaleza jurisdiccional; b) La segunda opinión afirma que se trata de un acto

⁶² Cfr. GALINDO CAMACHO, Miguel. Op, cit. Págs. 280-281.



administrativo ... En los recursos administrativos: a) No hay una controversia entre la Administración y el particular recurrente, sino una mera revisión de un acto administrativo que la propia autoridad administrativa o un superior jerárquico de ella, que la obliga a emitir un acto administrativo ---- no una sentencia ----, o ratificar la anterior; a diferencia de la impugnación administrativa que demanda, además el particular y la administración, la presencia del juzgador. b) Los recursos administrativos necesariamente no deben inspirarse en procedimientos semejantes a los judiciales. c) La irrevocabilidad de las resoluciones administrativas en el caso a estudio ---- que ponen fin a un recurso ----, son propias de numerosos actos administrativos. La ley es la que determina la naturaleza del acto administrativo y la que al final de cuentas, debe resolver sobre su estructura definitiva ... ⁶³

El poder emitir una opinión al respecto sería causa de controvertir sin poder llegar al final, por lo que consideramos y compartimos el criterio de que el recurso administrativo es un acto de naturaleza jurisdiccional, ya que cumple con todos los elementos para la tramitación de un juicio, es decir, contempla todas las etapas del procedimiento, desde la presentación del escrito de inconformidad hasta la resolución que pone fin al procedimiento del acto impugnado; pero el punto que crea los conflictos para determinar la naturaleza atiende a la materia y a la autoridad que conoce de la interposición y tramitación.

Al respecto de la materia el recurso administrativo es de naturaleza netamente administrativa, en similitud con el que se lleva a cabo en un juicio de nulidad, es evidente que ésta no cambia; pero en cuanto a la autoridad que conoce de la interposición y tramitación, que para nuestro estudio sería el Superior Jerárquico de la autoridad que emitió el acto lesivo, y teniendo en cuenta que con la reforma de la LPADF, sólo se contempla al recurso de inconformidad previendo la autoridad competente, podemos decir que ya existe un triángulo procesal entre la autoridad que emitió el acto, el administrado lesionado en su esfera jurídica y el Superior Jerárquico que decidirá la controversia, aquí es donde se rompe con la idea de que la autoridad que origina la controversia es la misma que resolverá, por lo que se pensaría que la resolución que se emita será imparcial y lo más apegada a derecho, tomando en cuenta los elementos aportados por las partes; esto sería si

⁶³ SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. Págs. 749-750.



nuestro sistema de derecho fuera totalmente eficaz, pero hay que reconocer que el Superior Jerárquico en la mayoría de las veces que tenga que dirimir un conflicto de esta naturaleza podrá ser parcial a favor de la autoridad toda vez que es un área que a final de cuentas se encuentra dentro de su competencia.

Otros criterios sustentados por la doctrina conciben la naturaleza del recurso administrativo como un acto de impugnación, un derecho subjetivo, un presupuesto procesal, un acto jurídico, un procedimiento, un medio de defensa y las ideas expuestas no son contrarias entre ellas por el contrario si observamos el recurso administrativo puede ser todas y cada una de las naturalezas jurídicas que se le quieran asignar, por lo que es importante atender a lo que señala al respecto Jesús González Pérez:

“ ... EL RECURSO ES UN ACTO DE IMPUGNACIÓN DE UN ACTO ADMINISTRATIVO El objeto específico del recurso es la impugnación de un acto administrativo anterior. De aquí que no tengan carácter de recurso las llamadas quejas, ni las reclamaciones, como las que pueda prever el Ordenamiento contra las resoluciones provisionales. ES PRESUPUESTO DE LA IMPUGNACIÓN PROCESAL Respecto de las resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa, el recurso administrativo de alzada ante el superior jerárquico del que dictó el acto es presupuesto de la impugnación procesal. Por lo que si no se interpone y, con él, se agota la vía administrativa el contencioso administrativo incurrirá en motivo de inadmisibilidad ... ”⁶⁴

Por su parte Narciso Sánchez Gómez, al referirse respecto de la naturaleza considera que es un derecho subjetivo, un medio de defensa y finalmente como un procedimiento como a continuación lo señala:

“ ... El recurso administrativo es un derecho subjetivo de que dispone el administrado para solicitar la anulación, la revocación o la modificación de un acto administrativo. Evidentemente, se trata de la posibilidad que tiene un particular para recurrir una resolución administrativa que lesiona sus derechos, y desde el momento en que se presenta el escrito respectivo, se pone en movimiento el órgano administrativo para que resuelva la pretensión deducida. En otras palabras el recurso administrativo al concebirse como un derecho

⁶⁴ GONZALEZ PEREZ, Jesús. Op. cit. Págs. 535-536.



*subjetivo del gobernado, nos conduce a sostener que por mandato legal representa un medio o una protección que el legislador le ha dado para que le exija a la administración que se ajuste a las leyes y reglamentos que rigen sus actos ... Es un acto jurídico, porque el ejercicio concreto del derecho de recurrir, es una declaración unilateral y externa de la voluntad tanto del particular recurrente, como de la administración pública que conoce y resuelve respecto de ese asunto; esto es, la manifestación de voluntad se provoca a instancia de parte y se concluye de oficio. Pues al resolverse tal medio de defensa se corrobora la existencia de un acto definitivo de la administración pública que confirma, revoca, modifica o deja sin efecto otro acto administrativo que fue materia de impugnación ... Es un medio de defensa, lo cual se equipara a una impugnación administrativa del gobernado, porque mediante un escrito que elabora por su propio derecho se inconforma ante la administración pública en contra de un acto administrativo lesivo a sus derechos personales, y esa defensa tiene que admitirse si es presentada en tiempo, ante autoridad competente, en donde se deben seguir las formalidades del procedimiento respectivo, y que la resolución que recaiga también este revestida de la suficiente motivación y fundamentación para que el medio de defensa resulte eficaz, conveniente y apegado a derecho ... Por su naturaleza jurídica, también se le concibe como un procedimiento, esto es se trata de una serie de tramites, pasos o formalidades legales que deben seguirse tanto por el administrado como por la administración pública, a fin de plantear la inconformidad en contra de un acto administrativo que se presume de ilegal y que debe de conocerse y resolverse siguiendo las prescripciones legales del caso. En efecto las formalidades del procedimiento de un recurso administrativo comienzan con la atención de los requisitos que deben llenarse en el escrito respectivo, presentar en tiempo la inconformidad ante la autoridad competente, admitirse y desahogarse las pruebas ofrecidas, y dictarse en tiempo la resolución de esa impugnación, para no dar margen a la configuración de la negativa ficta ...*⁶⁵

Es importante hacer mención que la naturaleza jurídica propuesta por Sánchez Gómez, es aceptable, sin embargo hay que hacer hincapié en que es un medio defensa y que lleva consigo las demás naturalezas propuestas.

Por último hacemos referencia a la opinión del maestro Emilio Margain Manautou, pues considera que el recurso administrativo no sólo cuenta

⁶⁵ Cfr. SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Op. cit. Págs. 405-406.



con una naturaleza jurídica sino que además tiene una naturaleza técnica por lo que señala:

“ ...Sin embargo, se estima que el recurso administrativo es eminentemente técnico y jurídico. El desconocimiento o el menosprecio de estas características traen consigo el que muchos particulares al estar mal asesorados, no obstante asistirles toda la razón, pierde la oportunidad de la defensa ...”⁶⁶

Después de tratar de analizar las opiniones que se tienen al respecto de la naturaleza jurídica del recurso administrativo, también se considera que cuenta con una naturaleza técnica, la cual nos permitiremos analizar en el punto siguiente.

2.1.3 Naturaleza Técnica

Así como se hablo anteriormente de la naturaleza jurídica del recurso administrativo, también cuenta con una naturaleza técnica pues se piensa que es el origen de cualquier intento de los administrados para establecer su defensa ante cualquier acto administrativo, por lo que Emilio Margain Manautou, señala:

“ ... Nuestro legislador se ha esmerado en darle al recurso administrativo un carácter eminentemente técnico y jurídico, pues constituye la base o piedra angular de la que partirá toda defensa que ante los tribunales, administrativos o judiciales, hagan los particulares, salvo a partir de 1990 en que la interpretación de los recursos administrativos previstos en el Código Tributario Federal se volvió extremadamente estricta. Estimar que por el hecho de que en el recurso administrativo la autoridad y el interesado pueden convenir respecto al orden de presentación de las pruebas, o que las mismas se amplíen, o que dialoguen una y otra vez sobre el problema a resolver le resta seriedad y significación jurídica al recurso, es incurrir en un grave error que se apreciara al acudir ante un tribunal, por las reglas y formalidades que rigen el procedimiento ...”⁶⁷

Compartiendo la opinión del maestro Margain, consideramos que no se puede hablar que durante la tramitación del recurso administrativo las reglas quedan al arbitrio de las partes para convenir respecto de las

⁶⁶ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México. Op. cit. p. 26.

⁶⁷ *Ibidem*. Pág. 29.



diligencias que se realicen, pues el procedimiento de tramitación se encuentra ya establecido en la ley, ya que existe la etapa de presentación del escrito y la prevención del mismo en su caso, solicitud del informe a la autoridad responsable, admisión a trámite del recurso, audiencia constitucional, desahogo y valoración de las pruebas, presentación de los alegatos y el emitir la resolución correspondiente, en donde los términos para que se lleven a cabo cada una de las etapas ya se encuentran establecidos en la ley y de no acatarse son fatales, ya que no se puede reponer el procedimiento si una de las partes que intervienen no cumplen con las cargas procesales impuestas.

La naturaleza técnica del recurso de inconformidad, reside en el hecho de que aun cuando existen varios medios de impugnación contemplados en ley, el presupuesto procesal para la interposición del juicio de nulidad, es que previamente se haya agotado el recurso administrativo, por lo que Eduardo García de Enterría en este supuesto refiere al respecto:

“ ... Producido un acto administrativo a través del procedimiento correspondiente, el ordenamiento jurídico reconoce a sus destinatarios la posibilidad de impugnarlo, bien ante la propia administración de quien el acto procede, bien ante un orden especializado de Tribunales, los integrantes de la jurisdicción contencioso-administrativa. Existe, pues, en principio, una duplicidad de recursos, administrativos y jurisdiccionales, una doble garantía a disposición de los administrados que se ven afectados en su persona o en su patrimonio por los actos administrativos. Esta presentación habitual de los recursos administrativos como garantía de los particulares debe ser, sin embargo, adecuadamente matizada si se quiere comprender en su exacta dimensión el significado real que en nuestro derecho tiene actualmente la vía administrativa de recurso (también llamada vía gubernativa), cuya articulación técnica como un presupuesto necesario del acceso a la vía jurisdiccional contribuye a darle otro aspecto menos halagüeño: el de un autentico privilegio de la Administración y, correlativamente, el de una carga efectiva para el administrado ...”⁶⁸

Por lo que en nuestra opinión particular, la naturaleza técnica del recurso parte de la idea de considerarlo como un presupuesto legal para poder intentar posteriormente el juicio de nulidad a la resolución que se dicte,

⁶⁸ GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomas Ramón. Op. cit. Pág. 509.



además de considerarse que al contar con un procedimiento y los términos de éste se encuentre bien definidos en la ley, en consecuencia el recurso administrativo tiene una naturaleza técnica, además de una naturaleza jurídica.

2.2 Clasificación del Recurso Administrativo.

Se ha pretendido hacer una clasificación de los recursos administrativos por la doctrina jurídica, por lo que es necesario atender lo que se establece en el Diccionario Jurídico MEXPASA en donde se propone la siguiente clasificación:

“ ... En cada legislación se les de una denominación distinta, obedeciendo a criterios diversos. Un aspecto que orienta con frecuencia la clasificación de los recursos, es la autoridad administrativa encargada de resolverlos. Si es la misma que dicto la resolución impugnada, o se dice es un recurso administrativo de reconsideración o reposición; si es una distinta de la que dicto la resolución y particularmente superior jerárquica, se afirma que es un recurso de revisión o jerárquico. Después de conocer los motivos que toman en cuenta las leyes: para regular varios tipos: de recursos administrativos y de experimentar por otra parte, el resultado de los mismos, parece que debiera recomendarse suprimir esa separación de impugnaciones con recursos membretados en forma diferente, por la, instauración de un solo recurso administrativo a través del cual se pueda impugnar cualquier acto o resolución administrativa evitando que la diversidad de recursos se transforme en “trampa” en lugar de “puente” para las defensas de los administrados. En la legislación administrativa federal se siguen las pautas señaladas para establecer los recursos administrativos, que en la practica ha dado origen a la indefensión o al desamparo de los administrados por no saber utilizar el tipo de recurso para la resolución que se interesen en impugnar ...”⁶⁹

Sea cual sea el nombre o denominación del recurso que se intente ya sea por la materia, por la autoridad que resuelve o por cualquier otra circunstancia, es pertinente recordar que con las reformas que se han venido dando en nuestra legislación, solamente se considera el recurso de inconformidad en la LPADF, derogándose todos los recursos que

⁶⁹ Diccionario Jurídico MEXPASA (CD).



antes existían y de esta forma evitar las confusiones que tenían la mayoría de los administrados al intentar cualquiera de ellos y desconocer su tramitación, por lo que con reducir a uno sólo la vía de impugnación, se reduce a un sólo procedimiento.

En ese sentido varios tratadistas se han preocupado y proponen una clasificación propia, al respecto propone Ramón Martín Mateo.

“ ... La clasificación de los recursos ha quedado simplificada en atención a ciertos criterios de la siguiente forma: común, extraordinario y especiales. El común es el que normalmente procede frente a los actos durante los plazos que se señalan al efecto. El recurso extraordinario es el que se admite excepcionalmente por causas justificadas previstas por la ley. Recursos especiales son los que únicamente pueden ser utilizados cuando una disposición así lo autorice y para los supuestos que la misma contemple ...”⁷⁰

Es de considerarse que el recurso administrativo y en específico el de Inconformidad, pertenecería a los considerados comunes, pues para la interposición del mismo la ley contempla quince días contados a partir de que surta efectos la notificación del acto impugnado, y para el caso de presentarlo fuera del término legal, se considerara que fue extemporáneo y por consiguiente se desechara el mismo por esta misma causa.

Pero también es necesario que hagamos mención a otras clasificaciones más técnicas y completas y al respecto Emilio Margain Manautou señala:

“ ... Las distintas clases de recursos o medios de defensa que ante la administración pública pueden hacerse valer atendiendo a sus finalidades u objetivos, naturaleza, etc., y así tenemos que el recurso se clasifica: a) En atención a la autoridad ante quien se interpone; b) En atención a quien lo interpone; c) En atención al objeto que se persigue; d) En atención a la materia; e) En atención al ordenamiento que lo establece; f) En atención a su naturaleza ...”⁷¹

Es importante considerar la clasificación que nos refiere el maestro Margain Manatou, pues consideramos que es una de las más completas y la que nos permitirá entender y abordar mejor al recurso administrativo

⁷⁰ MARTÍN MATEO, Ramón. Op. cit. Pág. 398.

⁷¹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México, Op. cit. Págs. 35-36.



en todas y cada una de las posibles clasificaciones, por lo que se tomará como punto de partida para los siguientes puntos de la presente investigación.

2.2.1 En atención al sujeto

En cuanto a la primera clasificación propuesta para estudiar al recurso administrativo Emilio Margain Manautou señala al respecto:

“ ... En atención a la persona que interpone el recurso administrativo, éste se clasifica en: por quien tenga interés legítimo directo y por quien tenga interés legítimo indirecto. Tiene interés legítimo directo el que es titular de la resolución emitida por la autoridad administrativa. Tiene interés legítimo indirecto, cualquier otra persona cuyos intereses legítimos y directos resulten afectados por el acto administrativo de gestión ... ”⁷²

Al considerar la anterior clasificación se puede determinar que toda persona al ser afectado en su esfera jurídica por un acto administrativo lesivo tiene interés legítimo directo al accionar mediante el recurso administrativo el órgano administrativo encargado de substanciarlo. Pero puede que por la solicitud al órgano administrativo y la resolución afirmativa se afecten intereses legítimos de uno o varios terceros, cuando dicha resolución no se encuentre apegada a derecho entonces cabe la intervención en el recurso por parte de los afectados indirectamente en el cual pueden solicitar la confirmación o revocación del acto administrativo recurrido dependiendo de sus intereses.

2.2.2 En atención al objeto

En cuanto a la segunda clasificación y de nueva cuenta Emilio Margain Manautou nos propone al considerar que:

“ ... Mejor estaría decir atendiendo al significado gramatical que le da quien redacta en un ordenamiento lo referente al recurso administrativo, éste se clasifica en recurso de reconsideración, de revocación, de revisión o de

⁷² Ibidem. Pág. 37.



*inconformidad. El primero se establece con la finalidad de que la autoridad que dictó la resolución vuelva a juzgarla, a considerarla de acuerdo con los argumentos que se exponen; el segundo tiene por objeto que se deje sin efectos el acto impugnado; el tercero someter la resolución a nuevo examen para que se corrija, y el cuarto que no se está de acuerdo con el contenido del acto que se recurre ...*⁷³

En esta clasificación que atiende al genero gramatical y que nos permite identificar al objeto de nuestra investigación el cual es denominado *de inconformidad* el cual pretende hacer manifiesto su desacuerdo con el contenido del acto lesivo; pero si analizamos un poco las dos puntos anteriores, también el recurso de inconformidad pretende dejar sin efectos el acto impugnado y someter la resolución a un nuevo examen para que se corrija, sin embargo en contraste con el punto primero no se puede decir que busca que la autoridad que emitió el acto vuelva a revisarlo, pues estamos en el entendido que la naturaleza del recurso pretende ser más imparcial y entonces es el Superior Jerárquico el que resolverá la controversia.

2.2.3 En atención a la finalidad.

Ahora bien en relación a una tercera clasificación como lo es la finalidad del recurso debemos considerar el criterio propuesto por Eduardo García de Enterría, nos demuestra que al respecto de este punto, se pueden caer en confusiones por las consideraciones que a continuación se precisan:

“ ... La nota característica de los recursos es, por lo tanto, su finalidad impugnatoria de actos o disposiciones preexistentes que se estiman contrarias a Derecho, lo cual les distingue de las peticiones, cuyo objetivo es forzar la producción de un acto nuevo, y de las quejas (mal llamadas recursos de quejas con anterioridad), que no persiguen la revocación del acto administrativo alguno, sino solamente que se corrijan en el curso mismo del procedimiento en que se producen los defectos de tramitación a que se refieren y, en especial, los que supongan paralización de los plazos preceptivamente señalados u

⁷³ Idem.



*omisión de los trámites que puedan subsanarse antes de la resolución definitiva del asunto ...*⁷⁴

Por lo antes expuesto, es muy claro que un recurso administrativo no se puede confundir con una simple solicitud dirigida a la autoridad administrativa como lo es el derecho de petición, pues con el primero se persigue la impugnación por parte de los administrados y con el segundo se persigue una respuesta ya sea positiva o negativa por la autoridad a la que se le hace la solicitud; respecto de la queja, al igual que el maestro García de Enterría la interposición del recurso de queja se pretende subsanar violaciones al procedimiento, sin embargo no persigue la restitución de sus garantías o sus derechos violentados. Podríamos afirmar entonces que el recurso de queja procede en contra de actos cometidos por violaciones al procedimiento y la finalidad es la regularización del mismo.

2.2.4 En atención a la autoridad.

En una cuarta clasificación considerando a la autoridad, Ramón Parada propone el siguiente criterio respecto del recurso administrativo, haciendo referencia en atención a la autoridad que debe conocer de su tramitación:

*“ ... El sistema de recursos administrativos arranca con el recurso de alzada, recurso jerárquico, en cuanto permite al órgano superior corregir la actuación del inferior y al tiempo precisar que el acto eventualmente recurrible ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa lo es realmente de la cúspide que encarna la voluntad de la administración, por haber agotado la vía administrativa. El objeto del recurso de alzada son las resoluciones y actos de trámite, si éstos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos siempre y cuando, claro está, dichos actos o resoluciones no pongan fin a la vía gubernativa ...*⁷⁵

⁷⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomas Ramón. Op, cit. Pág. 510.

⁷⁵ PARADA, Ramón. Op, cit. Pág. 681.



Podemos establecer que de la clasificación anterior, es la base en la que se sustenta el Recurso de Inconformidad el objeto de la presente investigación, pues dicho recurso se interpone ante el Superior Jerárquico de la autoridad que emitió el acto o la resolución lesiva a los intereses de los administrados, creando así un triángulo procesal entre la autoridad responsable, el administrado afectado y el Superior Jerárquico que substanciara el procedimiento, dando así mayor seguridad y certeza jurídica en la tramitación del procedimiento para el recurrente.

Sin embargo existen algunos autores que difieren en con el criterio anterior tal es el caso de Gabino Fraga que precisa:

*" ... La relación de jerarquía que da a la autoridad superior facultades para revisar los actos de la inferior, en los casos en que la ley lo autoriza, constituye un medio establecido a favor del buen funcionamiento de la organización administrativa y sólo por reflejo se traduce en beneficio de un particular; pero aunque éste puede hacer su solicitud para que las autoridades superiores hagan uso de sus facultades jerárquicas, normalmente y salvo que la ley disponga de otra manera, dichas autoridades no están obligadas frente al particular a revisar el acto ... "*⁷⁶

Es importante destacar que actualmente la ley que regula el recurso administrativo de inconformidad, prevé que la autoridad que conoce de éste al revisarlo ya sea por cuestiones de legalidad u oportunidad deberá de darle trámite, sin embargo no implica que esté obligada, por lo que la opinión del maestro Fraga es acertada al precisar que si la autoridad tiene la facultad de revisar o no el acto administrativo que afecto la esfera jurídica del particular por disposición legal, entonces se le deja en completo estado de indefensión y el recurso no tendría razón de ser, pues se tendría que recurrir a otras instancias jurisdiccionales a efecto de anular el acto.

En contraposición a las anteriores definiciones Eduardo García de Enterría parte de la idea histórica de que la autoridad administrativa viola el principio de la imparcialidad jurídica con la que se debe conducir, pues al ser ella misma quien emite el acto impugnado, conoce del medio de impugnación y emite la resolución por lo que precisa a continuación:

⁷⁶ FRAGA, Gabino. Op. cit. Pág. 440.



“... Los recursos administrativos se interponen ante y se resuelven por la propia Administración, que reúne por ello en este caso la doble condición de juez y parte. Este dato, en su elementalidad, es verdaderamente capital, como bien se comprende, a la hora de valorar la significación propia de la vía administrativa y es preciso siempre tenerlo muy presente para evitar los equívocos a los que pueden dar lugar las ambiguas afirmaciones que con alguna frecuencia aparecen en algún sector de la doctrina que, con la mejor voluntad, pero con evidente corrección técnica, califica de jurisdiccionales o cuasijurisdiccionales los poderes que la administración pone en juego al resolver los recursos que se interponen ante ella y la actividad procedimental a que da lugar su interposición...”⁷⁷

Es evidente que la opinión propuesta por el profesor Eduardo García, es una de las primeras que se abordaron por los tratadistas de la época, por la problemática que se generó al creerse que cuando la autoridad responsable conociera del recurso en contra del acto que ella mismo emitió, era evidente que no iba a revocar un acto propio pues quedaría en tela de juicio la legalidad con la que se conduce; más sin embargo hoy en día la LPADF que posteriormente se analizara, contempla la tramitación del recurso ante el Superior Jerárquico de la autoridad responsable dejando de lado la incertidumbre, ilegalidad y falta de seguridad jurídica del recurso y que a su vez se reflejaba en los administrados.

Una clasificación más completa en relación a la autoridad es la que nos presenta Emilio Margain Manautou:

“... Existen tres clases de recursos: los que se promueven ante la misma autoridad que emitió el acto; los que proceden ante el superior jerárquico, y aquellos de los que conoce una comisión o dependencia especial. Tratándose de los recursos que se hacen valer ante el Superior Jerárquico la inconformidad tendrá mayores posibilidades de éxito, si la razón asiste al particular, pues será analizada por personas cuyo pensamiento no estará influenciado por los estudios previos que dieron como consecuencia la emisión del acto que revisan...”⁷⁸

⁷⁷ GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomas Ramón. Op, cit. p. 511.

⁷⁸ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México. Op, cit. Pág. 36.



De esta manera podemos observar que se abordan las anteriores clasificaciones que se propusieron y además la posibilidad de que el recurso se resuelva por una comisión especial, situación que no se puede dar en nuestra legislación por disposición constitucional, pero el que nos interesa para efectos de nuestra investigación es el que propone el maestro Margain, al referir que el recurso que se hace valer ante el Superior Jerárquico es el que más posibilidad de éxito, pues se infiere que la autoridad está investida de imparcialidad y se conducirá de la misma forma durante la tramitación del procedimiento y aplicará su criterio el cual no se encuentra influenciado.

Respecto del mismo criterio de clasificación Rafael I. Martínez Morales podemos observar que es similar respecto del que propone Margain al precisar que:

*“ ... Lo relacionado con la clasificación o las clases de recursos existentes, la legislación y la doctrina son poco uniformes y utilizan indistintamente denominaciones, tales como **inconformidad**, reconsideración, oposición, revocación, reclamación, reposición, alzada revisión, revisión jerárquica, queja. Por ello, consideramos a la clasificación (escuchada en alguna conferencia), fundada en atención a la autoridad encargada de conocer y resolver el recurso, más adecuada que las nada constantes adoptadas por nuestras leyes o por la doctrina; se refiere a tres clases de recursos: circular, vertical y horizontal. En el primero, será el mismo funcionario que emitió el acto impugnado, quién conozca del recurso. **En el vertical, corresponde al superior jerárquico del autor de la resolución recurrida, conocer de su impugnación.** El recurso horizontal implica la existencia de un órgano especializado, una autoridad de la misma jerarquía de la emisora, al cual se le encargará el procedimiento en materia de recursos administrativos ... ”⁷⁹*

Sin embargo cabe señalar y como anteriormente ya se precisó la legislación actual, con el fin de hacer más entendible el recurso administrativo, se reformó la legislación federal, pues sólo se contempla el recurso de revocación y en la legislación local (Distrito Federal) es el Recurso de Inconformidad el cual se asemeja al que refiere Martínez Morales, el cual se consideraría la subclasificación de vertical, por las consideraciones antes propuestas.

⁷⁹ MARTINEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo (Diccionarios Jurídicos Temáticos)*, Vol. 3. 2ª ed. OXFORD University Press. México. 2001. Pág. 209.



Jesús González Pérez señala que el recurso administrativo de inconformidad también puede ser denominado como recuso de alzada como lo precisa a continuación en virtud de que es la autoridad de mayor jerarquía:

“ ... RECURSOS ADMINISTRATIVOS ORDINARIOS.- Recurso de alzada, admisible contra actos que no agotan la vía administrativa y se decide por el superior jerárquico del órgano que dictó el acto impugnado ... ”⁸⁰

Sin embargo, Andrés Serra Rojas precisa que los recursos administrativos en la realidad de nuestra legislación se encuentran dispersos en todos los ordenamientos jurídico-administrativos y son:

“ ... II. Recursos ordinarios que pueden interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravia al particular, pero no agotan la vía administrativa. Se le llama también recurso de alzada, recurso de revisión, jerárquico, recurso de inconformidad ... ”⁸¹

La importancia de la definición que nos muestra el maestro Serra Rojas, es que un recurso no agota la vía administrativa pues ante la resolución que se dicte, se puede impugnar ya sea a través del juicio de nulidad en el caso de que la resolución sea desfavorable para el administrado, pero hay que subrayar que en la actualidad sólo se considera con la reforma a la LPADF, un recurso administrativo solamente y no varios como antes existían como ya lo hemos precisado.

Es importante destacar que la mayoría de las clasificaciones propuestas coinciden en el hecho de que tratándose de recurso administrativos que tengan que resolver el superior jerárquico de la autoridad responsable son aquellos que gozan de una mayor credibilidad, aunado a que la clasificación del recurso que se propone es la que nos presenta los elementos de estudio de la presente investigación y sin tomar en cuenta las diferentes denominaciones con las que se puede identificar el recurso de inconformidad.

⁸⁰ GONZALEZ PEREZ, Jesús. Op, cit. Pág. 536.

⁸¹ SERRA ROJAS, Andres. Op, cit. Pág. 738.



2.2.5 En atención a la materia.

En esta nueva clasificación del recurso administrativo se atiende a la materia del mismo, es decir, en que ámbito del derecho se debe desarrollar éste, la doctrina presenta una serie de presupuestos y lo ubica en el derecho público, sin embargo existe confusión si también pertenece al derecho privado, situación que analizaremos a continuación.

Es por eso que Emilio Margain Manautou precisa al respecto:

“ ... en atención a la materia pueden establecerse recursos administrativos en los que se impugnen resoluciones que se rigen por el derecho público y recursos administrativos que se hagan valer contra resoluciones que se norman por el derecho privado, lo que es inaceptable ya que si la autoridad administrativa, al celebrar un contrato con particulares, admite someterse a todo conflicto de interpretación o aplicación del documento ante las autoridades judiciales del fuero común, no puede limitarse la intervención de dichos tribunales creándose recursos administrativos que deban agotarse antes de someter el conflicto ante la autoridad judicial, pues se estarán violando derechos adquiridos por los particulares ... ”⁸²

Por lo antes expuesto, es de precisarse que compartimos la opinión del profesor Margain pues el recurso administrativo pertenece netamente al derecho público por lo que a continuación se establece:

- a. La materia a la que atiende es un acto administrativo ya sea una resolución o un acto lesivo en la esfera jurídica de los administrados;
- b. El acto administrativo de origen es emitido por un ente de la administración pública, ante la solicitud de los administrados;
- c. Un contrato celebrado entre la Administración Pública y un particular, es totalmente distinto a una solicitud de un particular para adquirir un derecho o realizar un trámite frente a ésta;

⁸² MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México. Op, cit. Págs. 38-39.



- d. Un recurso tiene su origen en un conflicto de intereses entre la administración pública y los administrados y un contrato celebrado entre la administración pública y los administrados en un acuerdo de voluntades;
- e. Un contrato ante su incumplimiento se demanda vía judicial y un acto administrativo se impugna vía recurso administrativo o juicio de nulidad.

Se desprende de los puntos referidos que un recurso administrativo sirve para impugnar un acto administrativo y la vía jurisdiccional es el medio para demandar el cumplimiento de un contrato celebrado entre la Administración Pública y un administrado, por lo que el derecho privado no podría regir de ninguna forma a un recurso administrativo por la naturaleza del acto y las partes que intervienen en el mismo.

2.2.6 En atención al ordenamiento que lo establece.

Por último una de las clasificaciones que se presentan es atendiendo al ordenamiento que prevé el recurso, pero antes debemos tomar en cuenta lo siguiente:

- a. Todo recurso deberá estar previsto en una ley;
- b. Se deberá interponer sólo por aquellos que tengan un interés jurídico o interés legítimo;
- c. El recurso deberá tramitarse conforme lo precisa la ley
- d. El procedimiento mediante el cual se tramita el recurso cuenta con términos para cada una de las etapas procesales; y
- e. Medio de defensa en contra de la resolución que se dicte en el recurso.

Una vez que un recurso administrativo previsto en la ley contemple estos puntos podría considerarse como completo, por lo que atendiendo a la jerarquía de las normas una ley siempre se encuentra por encima de un reglamento y aun cuando en materia administrativa se contemplen reglamentos, éstos no pueden prever un procedimiento o considerarse



como una ley adjetiva con la cual pueda darse trámite a un recurso administrativo, cuando un recurso se prevé en un reglamento puede considerarse inconstitucional pues no es posible que un procedimiento con el cual se resuelva un conflicto de intereses se establezca en un reglamento o máximo cuando se establezca sin que la ley de la materia le de origen, por lo que se consideraría inconstitucional, Emilio Margain Manautou señala al respecto:

“ ... Los recursos administrativos pueden establecerse en una ley o en un reglamento, pero siempre y cuando este último supuesto el reglamento sea de ejecución, esto es, un ordenamiento que tenga como finalidad aclarar las disposiciones de la ley o hacer la posible la aplicación práctica de la misma, pues si la ley no establece un recurso administrativo el reglamento de ejecución no puede crearlos, ya que establecería un medio de defensa no previsto en aquel ordenamiento y que coartaría los derechos que otorgan ordenamientos de mayor jerarquía jurídica, como en nuestro país lo es la Ley de Amparo o el Código Fiscal de la Federación...”⁸³

Al hacer referencia a este caso la LPADF la cual contempla al recurso administrativo de inconformidad y podemos hacer referencia también al recurso de inconformidad previsto en el Reglamento del Recurso de Inconformidad de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y aunque ambos son denominados de la misma forma el ordenamiento que los prevé es distinto, más sin embargo no se puede considerar éste último como inconstitucional pues la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social contempla el recurso, sin embargo si dicha ley no lo estableciera sería totalmente contradictorio a las garantías sociales de los administrados y no estaríamos ante la presencia de un reglamento de ejecución.

2.3 Características Generales del Recurso Administrativo.

Se pueden establecer varias particularidades del recurso administrativo de manera específica, pero nunca terminaríamos de precisarlas y de analizar cada una de ellas, es por eso que hacemos referencia a las

⁸³ Idem.



características generales de éste tal y como las precisa Gonzalo Armienta Hernández:

“ ... Los caracteres del recurso administrativo son aquellas notas esenciales que todo recurso de esa naturaleza debe de contener. Como nota primaria podemos destacar que su finalidad es controlar las decisiones de los órganos administrativos, para que éstas se emitan conforme a derecho. Otra característica es que siempre habrá de interponerse ante un órgano de la administración pública para su trámite y resolución. Según hemos asentado, el recurso administrativo se puede presentar, ya sea ante la misma autoridad si se trata de recurso jerárquico: en la inteligencia de que éstas siempre deberán ser órganos pertenecientes a la administración activa. Esta particularidad es muy importante en virtud de que si el recurso se interpone ante una autoridad ajena a la administración, como pudiera ser la judicial, ya no se trataría de un recurso administrativo sino jurisdiccional. Otra nota específica es que el objeto del recurso administrativo es el reacertamiento de actos de la administración pública. Así pues, un acto de carácter legislativo no sería posible impugnarlo por medio de un recurso administrativo y mucho menos un acto del poder judicial. Por último, los recursos administrativos tienen como finalidad preservar la juridicidad de la actividad administrativa. Esto quiere decir que además de ser instrumentos jurídicos de protección del administrado, se instauran para mantener la legalidad de los actos administrativos ... ”⁸⁴

Respecto del criterio sustentado por Gonzalo Armienta en atención a las características del recurso administrativo podemos inferir lo siguiente:

- a) El recurso administrativo es un medio de control de los actos jurídicos de la Administración Pública.
- b) La autoridad que debe conocer del recurso debe pertenecer a la administración pública, es decir, la autoridad competente para substanciar el recurso tiene que ser administrativa pues si fuera una autoridad judicial, no estaríamos en presencia del recurso administrativo.
- c) El recurso administrativo sirve para que la autoridad revise sus propios actos a fin de poder tener una mayor certidumbre jurídica en cuanto a su contenido.

⁸⁴ ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo. Op. cit.. Págs. 79-80.



- d) La finalidad del recurso administrativo es que los actos administrativos se dicten dentro del marco de la legalidad.

2.3.1 Elementos del Recurso Administrativo.

La doctrina propone una clasificación para los elementos del recurso administrativo, los cuales los divide en esenciales y secundarios; los esenciales son aquellos que si llegase a carecer de alguno el recurso administrativo, éste se tendrá por no interpuesto o se desechara de plano, y los secundarios son aquellos en los que al faltar uno de éstos el particular tiene la oportunidad de subsanar dicha omisión a efecto de poder darle tramite. Sin embargo los doctrinarios en cuanto a sus criterios sustentados han presentado una disparidad, pues mientras unos consideran la clasificación anterior otros refieren a unos cuantos de los elementos, para Ramón Martín Mateo los elementos del recurso administrativo son:

“ ... Pueden ser objeto de recurso las resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa y los actos de tramite, si estos últimos imposibilitan para continuar el procedimiento o producen indefensión. Los recursos pueden basarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluidas las desviaciones de poder. Frente a las disposiciones administrativas no cabe más recurso que el contencioso administrativo, si bien podrá impugnarse un acto aplicativo en vía administrativa fundado únicamente en la ilegalidad de aquélla. Los recursos conectan dialécticamente a la Administración y a los particulares recurrentes. Administración recurrida será el órgano que dictó el acto impugnado aunque la resolución corresponderá en el recurso ordinario al órgano superior. Excepto que se impugne el acto basado en la ilegalidad de la disposición general en cuyo caso puede interponerse directamente ante el órgano que dictó la disposición. Recurrentes pueden ser los que, teniendo capacidad jurídica y de obrar, sean titulares de un derecho subjetivo o tengan un interés legítimo, directo o indirecto y, en su caso, por acción popular que resulte afectado por el acto o disposición que se recurre ...”⁶⁵

⁶⁵ MARTÍN MATEO, Ramón. Op. cit. Págs. 399-400.



Los elementos que considera Parada son tres solamente y son el acto impugnado, la autoridad responsable y el recurrente, los cuales considera que son los más importantes pues se tiene el objeto de ser del recurso administrativo, es decir, la materia del mismo, así como las partes y el conflicto de intereses, sin embargo se pueden establecer otros no considerados por éste que más adelante se precisarán.

Por su parte Gabino Fraga considera como elementos característicos del recurso administrativo los siguientes:

*“ ... 1.- La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente; 2.- La fijación en la Ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse; 3.- La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso; 4.- Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso; 5.- **La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.**; y 6.- La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo ... ”⁸⁶*

La clasificación que nos ofrece Fraga, es más completa pues precisa el origen o materia objeto del recurso, es decir, de donde nace o surge la inconformidad de un administrado ante la afectación directa a sus intereses legítimos; en segundo término nos refiere a la competencia de la autoridad que va a conocer de la substanciación del recurso administrativo; el tercer punto que menciona es un candado en cuanto al término para la interposición del recurso, enseguida precisa que el escrito deberá cumplir con los requisitos de forma que señala la ley, los cuales cuando no se presentan en el cuerpo del escrito son los que se pueden subsanar a efecto de poder continuar con el procedimiento.

El siguiente punto merece una especial atención pues el maestro Fraga señala que debe haber **un procedimiento en la tramitación del recurso** y refiere a la etapa de pruebas, sin embargo aun cuando la ley considera una etapa para el ofrecimiento y desahogo de pruebas, no precisa cuales son las idóneas y el desahogo de las mismas, aun cuando la mayor parte de los doctrinarios hace hincapié en este punto, asimismo podemos hacer referencia a la personalidad jurídica, a los documentos

⁸⁶ FRAGA, Gabino. Op, cit. Págs. 435-436.



que se acompañan como base de la acción, a las notificaciones y otras tantas deficiencias que no contempla el procedimiento de las cuales hablaremos posteriormente y revisaremos la importancia que tiene, pero es importante haber hecho una breve referencia a éste punto como lo precisamos al inicio.

Por último la autoridad tiene la obligación de dictar una resolución en cuanto al fondo del asunto, pero también debemos considerar la posibilidad que tiene de dictarla aun cuando no haya entrado al estudio del fondo del asunto, pues la autoridad puede resolver cuando el recurso se presente fuera del término legal; cuando el administrado no deshoga la prevención ordenada o lo hace fuera de tiempo, cuando se decreta la caducidad de la instancia o por otras cuestiones de forma y no de fondo por lo que no necesariamente se tenga que dictar una resolución sobre el fondo del asunto.

Por su parte Miguel Galindo Camacho comparte la idea de que los elementos del recurso administrativo son los mismos que nos refirió el maestro Fraga pero amplía el criterio propuesto agregando lo siguiente:

“... 1.- La existencia de una resolución administrativa que afecta los intereses o derechos del particular administrados, impugnada por el recurrente; 2.- La disposición legal que establece el recurso y que señala a las autoridades administrativas ante las cuales debe interponerse el recurso; 3.- El plazo o término del que goza el particular para impugnar la resolución recurrida; 4.- Los requisitos formales y los elementos a que debe apegarse el escrito por medio del cual se interpone el recurso administrativo, 5.- La existencia del procedimiento al que debe sujetarse el trámite del recurso, con el señalamiento del periodo de pruebas y forma de recibirlas, celebración de la audiencia de alegatos y otros; 6.- La obligación de que la autoridad que conoce del recurso de pronunciar la resolución correspondiente conforme a derecho, declarando si se revoca, anula, reforma, modifique o confirma la resolución impugnada ...”⁸⁷

El último punto referente a la resolución que se deberá dictar es el que se agrega y por consecuencia marca la diferencia de opiniones, por lo que la resolución que se dicte podrá ser en cualquiera de los siguientes sentidos revocar, anular, reformar, modificar o confirmar, es decir, se

⁸⁷ GALINDO CAMACHO, Miguel. Op. cit. Pág. 282.



amplia el campo de posibilidades en las cuales la autoridad decidirá el sentido que tomará el recurso interpuesto teniendo en cuenta los elementos de convicción que integren el expediente administrativo.

Por su parte Andrés Serra Rojas propone en cuanto a los elementos del recurso administrativo son los siguientes:

“ ... 1.- Una resolución administrativa base para la impugnación por medio del recurso que puede o no agotar la vía administrativa; 2.- Ella debe afectar o lesionar un interés o un derecho del particular; 3.- La propia autoridad administrativa o el superior jerárquico ante el cual se interpone el recurso; 4.- Un plazo para la interposición del recurso; 5.- Determinados requisitos de forma para proteger principalmente el interés general; la expresión de agravios no se precisa, salvo que lo ordene la ley; 6.- Un procedimiento adecuado con señalamiento de pruebas; y 7.- La obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo ... ”⁸⁸

Es importante destacar que Serra Rojas resume de manera breve y concisa los puntos más relevantes en los que debe versar el recurso administrativo; pero debemos hacer hincapié en el punto seis que nos precisa “*un procedimiento adecuado*”, es decir, la tramitación que deberá tener el recurso administrativo por parte de la autoridad y que además lo contemple la ley a fin de salvaguardar las garantías de los administrados que estén involucrados en dicho procedimiento.

Sin embargo esta breve referencia es la que hace un parteaguas para considerar el objeto de la presente investigación, pues debemos recordar que el procedimiento administrativo para el recurso de inconformidad carece de muchos elementos procesales, que más adelante se harán referencia, pero que sin embargo consideramos importante precisarlo en este momento para no desviarnos de nuestro estudio.

Por su parte Narciso Sánchez Gómez, también de manera específica señala la importancia de los elementos del recurso administrativo y cuáles deberán de ser a consideración de éste como a continuación nos refiere:

⁸⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Op, cit. Págs. 728-729.



“ ... Los elementos del recurso administrativo constituyen los factores, la materia o la substancia que le da vida y que configuran su existencia como medios de defensa instituidos a favor del gobernado en contra de la Administración Pública, por ello puede destacar como esenciales a los siguientes: a) Que el recurso administrativo se encuentre previsto en una ley o reglamento administrativo; b) Que se especifique los actos o resoluciones administrativas que son la base de la impugnación; c) Que en la norma jurídica se indique la dependencia u organismo ante quien debe promoverse el recurso; d) Que se determine el plazo para intentar el medio de defensa; e) Que se encuentre reglamentado todo un procedimiento de tramitación y resolución, en donde se comprenda la admisión del escrito respectivo, la admisión de pruebas y el desahogo de las mismas y la resolución; f) Que se concrete el término para resolver el recurso y que se contemple la configuración de la positiva o negativa ficta ante el silencio de la administración pública; g) Que la resolución del recurso se funde y motive en derecho y que se notifique personalmente al interesado; y h) Que en la misma ley o reglamento que lo regule estipule otros medios de defensa que puedan hacerse valer por el particular agraviado en caso de no resultar favorecido con la resolución del recurso administrativo ... ”⁸⁹

De la propuesta que nos hace Sánchez Gómez, debemos destacar los puntos e) y g) al precisar un procedimiento y su cumplimiento, así como la notificación de la resolución que se dicte en el presente recurso, pues nos habla el maestro en primer termino de las pruebas al considerar un ofrecimiento y desahogo de las mismas, sin embargo la ley no considera este hecho como muchos otros, pues sólo se limita a considerar que el administrado podrá ofrecer pruebas de su parte, pero no nos refiere como y cual es el tratamiento que se le dará a las mismas, por lo que a la vista existe una laguna enorme en cuanto al procedimiento administrativo del recurso de inconformidad.

Por otro lado Narciso Sánchez toca el punto de la notificación de la resolución que se dicte, sin embargo dicha diligencia no se encuentra plasmada dentro del procedimiento del recurso de inconformidad, así como tampoco las notificaciones que deban realizarse durante el tiempo que dure dicho procedimiento, situaciones que son importantes y que deben tomarse en cuenta, pero que sin embargo se olvidaron los

⁸⁹ SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Op. cit. Pág. 406.



legisladores, por lo que sólo hacemos una breve referencia, ya que en capítulo a parte se realizará el estudio correspondiente al respecto.

Emilio Margain Manautou considera que los elementos del recurso administrativo deberán ser clasificados en cuanto a su importancia, es decir, en esenciales y secundarios por lo que señala al respecto:

" ... Podemos clasificar los elementos del recurso administrativo en esenciales y secundarios. Son elementos esenciales aquellos que necesariamente deben darse para que se haga un recurso administrativo. En cambio, los elementos secundarios son aquellos cuya ausencia no vician o constituyen una laguna infranqueable para la validez del recurso administrativo; son elementos cuya omisión por el legislador no originan la inexistencia del recurso... ⁹⁰

Tomando en cuenta la anterior clasificación podremos dividir de una manera más técnica los elementos del recurso administrativo por lo que consideraremos los elementos esenciales como aquellos cuya falta de alguno causaría la inexistencia del medio de impugnación, es decir, demos considerarlos como los elementos de fondo del recurso.

A) ESENCIALES

El tratadista Alberto C. Sánchez Pichardo, señala al respecto:

" ... Los elementos esenciales determinan la existencia del recurso y son aquellos que necesariamente deben cumplirse para la procedencia de los mismos. Pueden considerarse como elementos esenciales del recurso los siguientes: 1) Que el recurso este contemplado en una ley. 2) Que exista un acto administrativo previo que sirva de causa y antecedente del recurso. 3) Que exista una autoridad administrativa que deba tramitarlo y resolverlo. 4) Que afecte un derecho del recurrente. 5) Que exista una obligación de la autoridad de dictar una resolución en cuanto al fondo ... ⁹¹

Concretizando la idea de Sánchez Pichardo, todo recurso deberá considerar: a) que se funde legalmente; b) un acto que le de preexistencia; c) competencia de la autoridad que conozca de éste; d)

⁹⁰ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *El Recurso Administrativo en México*. Op, cit. Pág. 49.

⁹¹ SANCHEZ PICHARDO, Alberto C. Op, cit. Págs. 101-105.



que sea lesivo a los intereses de los administrados y e) la obligatoriedad de resolverlo.

Es importante destacar en cuanto a la resolución del fondo del asunto, que no siempre se dictara por estas circunstancias, ya que también se puede resolver por cuestiones de mero trámite, es decir, que el administrado no realice alguna diligencia en el término que la ley le permite o que no cubra todos los requisitos que la misma ley señale.

Por su parte Emilio Margain Manautou precisa que:

“ ... Son elementos esenciales de validez; a) Que el recurso administrativo esté establecido en el ordenamiento legal correspondiente, y b) La existencia de una resolución administrativa...”⁹²

El primer punto a que hace referencia el maestro Margain son las garantías de legalidad y seguridad jurídica con las que deberá contar todo administrado, pues sería una violación ante los actos de autoridad, los particulares no tuvieran medios de defensa con los cuales puedan impugnarlos; por lo que respecta al segundo punto debemos considerar que es demasiado ambiguo pues habla de una resolución administrativa, sin embargo no precisa si ésta es el acto preexistente al recurso, o bien si es la resolución que deberá dictarse al término de la tramitación del recurso.

B) SECUNDARIOS

También debemos considerar a los elementos secundarios del recurso administrativo, que son los que a falta de alguno, el recurso no se vería afectado en cuanto a su procedencia, es decir, son considerados como los elementos de forma.

A este respecto Alberto C. Sánchez Pichardo, considera los siguientes:

“ ... Los secundarios no necesariamente deben cumplirse para la procedencia de los recursos y serían los siguientes: 1) El plazo de interposición del recurso.

⁹² MARGAIN MANAUTOU, Emilio. *El Recurso Administrativo en México*. Op. cit. Pág. 49.



2) *Formalidades que debe cubrir el escrito de interposición del recurso: a) El nombre del recurso que se interpone; b) Nombre, denominación o razón social, domicilio; c) Domicilio para recibir notificaciones y nombre de los autorizados; d) Autoridad a la que se dirige y propósito de la promoción; e) El acto que se impugna; f) Los agravios que cause el acto impugnado; g) Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate; g) Los documentos que deban anexarse al recurso: los que acrediten la personalidad, en los que conste el acto impugnado; h) La constancia de notificación del acto impugnado; i) Las pruebas documentales que se ofrezcan y dictamen pericial si es el caso. 3) Posible suspensión y requisitos de la misma ...*⁹³

Por su parte Emilio Margain Manautou considera que los elementos secundarios de validez son:

*“ ... a) Término dentro del cual ha de hacerse valer; b) Autoridad ante quien deba hacerse valer; C) Periodo de admisión de pruebas; d) Plazo en el cual ha de resolverse el recurso una vez desahogadas las pruebas; e) Momento en que empieza a correr el término; y f) Libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales ...”*⁹⁴

Debemos considerar que ante la falta de alguno de estos elementos, no se vería afectada la existencia del recurso administrativo, sin embargo la autoridad tiene la obligación de prevenir a los administrados para que subsanen dichas omisiones dentro del término que marca la ley y en los casos que la misma lo considere, situación que si el particular no subsana en tiempo y forma, el recurso se considerará como no interpuesto y por consiguiente se declarará como asunto total y definitivamente concluido, situación imputable a los administrados y que en ningún momento vulneran sus garantías.

Por lo que la importancia de dichos elementos no está en un plano secundario, sino que procesalmente son las cuestiones que se deberán tomar en cuenta en el momento procesal oportuno y que podrían ponerle fin al recurso en una etapa aun más avanzada partiendo de la idea de que pueda ser subsanable.

⁹³ Cfr. SANCHEZ PICHARDO, Alberto C. Op, cit. Págs. 106-116.

⁹⁴ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México. Op, cit. Pág. 61.



2.3.2 Requisitos del Recurso Administrativo.

Los requisitos del recurso administrativo se pueden clasificar en esenciales y secundarios, partiendo de las ideas que han expresado los diferentes doctrinarios al respecto; los esenciales son considerados como aquellos cuya omisión de alguno imputable al administrado traerá como consecuencia la no interposición del medio de defensa y los secundarios son aquellos cuya omisión no afecta la existencia del recurso, sin embargo, si pueden afectar el sentido de la resolución y éste puede ser desfavorable para el particular.

El tratadista Roberto Dromí propone una clasificación distinta en cuanto a los requisitos de los recursos administrativos al considerar solamente tres como son: al sujeto, al objeto y a la causa, y en relación a esa idea expone lo siguiente:

“... En todo recurso intervienen dos sujetos: la Administración Pública, que decide o resuelve el recurso, y el particular –administrado que interpone el recurso... Se exige a la Administración Pública el tratamiento de una materia de su competencia, debiendo examinar si el funcionario que emitió el acto actuó dentro del ámbito de su competencia... En relación con los administrados, se exige el requisito de la capacidad, en cuanto a la edad, pero además debe reconocérsele ser parte interesada. También se requiere la legitimación, porque titulariza un derecho subjetivo o interés legítimo lesionado o afectado por el acto administrativo contra el cual se recurre... También pueden intervenir como terceros aquellos que sin estar relacionados jurídicamente con la Administración, poseen un interés legítimo, personal y directo ... El objeto del recurso es un acto administrativo. Ahora bien, no todos los actos administrativos son recurribles por los mismos recursos. Los actos administrativos susceptibles de impugnación son los definitivos. Los actos preparatorios o de trámite no son objeto de recurso, excepto cuando: a) impiden la prosecución del procedimiento, pues adquieren el carácter de un acto definitivo, y b) lesionan un derecho subjetivo o interés legítimo, causando un estado de indefensión al administrado... Son causas de los recursos la violación al ordenamiento jurídico o la transgresión de las normas que regulan el acto administrativo objeto de la



*impugnación, que suponga la vulneración de un derecho subjetivo o de un interés legítimo ...*⁹⁵

De la propuesta se desprende que los requisitos del recurso administrativo son: a) Competencia de la autoridad para conocer del recurso; b) Interés legítimo de los administrados afectados, así como de los terceros interesados en el procedimiento; c) Que el acto administrativo sea definitivo y d) Que el acto administrativo desde el punto de vista del administrado se encuentre viciado, es decir, que se haya emitido en contravención a la ley; por lo que si alguno de éstos no son considerados al interponer un recurso administrativo, dicho recurso se vera adolecido y en consecuencia causará que se considere como no interpuesto.

Ahora bien debemos considerar los requisitos formales, propuestos por Ramón Parada al señalar que:

*“ ... Los extremos que deben precisar los escritos de los recursos administrativos vienen a ser los mismos requeridos para la solicitud de iniciación de cualesquier procedimiento: a) El nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación del medio, y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones. b) El acto que se recurre y la razón de su impugnación . c) Lugar, fecha e identificación del recurrente. d) Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige. e) Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas. La falta de alguno de estos elementos no es determinante de su inadmisión, salvo que esta falta impida su tramitación. En cualquier caso, antes de rechazar de plano un recurso por motivos formales, habrá que conceder un plazo de diez días al recurrente para subsanación de los defectos ...*⁹⁶

La propuesta hecha por Ramón Parada se consideraría dentro de los requisitos secundarios pues la falta de alguno no causaría la inadmisión del recurso, sin embargo se contempla la posibilidad de darle un plazo perentorio a los administrados para que subsanen dichas irregularidades y si al término de éste no se observa que los administrados hayan hecho las gestiones necesarias causa el desechamiento del mismo.,

⁹⁵ DROMI, Roberto. Op, cit. Págs. 874-875.

⁹⁶ PARADA, Ramón. Op, cit. Pág. 687.



consideraciones que podemos observar en la legislación local, pero que no son considerados todos los aspectos precisados.

Por su parte Gabino Fraga refiere en cuanto a los requisitos del recurso que:

“ ... La interposición del recurso con los requisitos y las formalidades que la ley establece, condiciona el nacimiento de la competencia de la autoridad que conforme a la ley ha de conocer del propio recurso. Esa autoridad que puede ser la misma que dictó el acto, la jerárquica superior, o un órgano especial distinto de las dos anteriores , tiene las facultades que la ley le otorga, facultades que pueden ser, bien las de decretar simplemente la anulación o reforma del acto impugnado o además las de reconocer el derecho del recurrente, sujetándose al examen de los agravios aducidos, o bien, y esto cuando la revisora es la autoridad jerárquicamente superior a la que ha realizado el acto, las de examinar no solamente la legalidad sino también la oportunidad del acto impugnado ... ”⁹⁷

Versa su opinión en cuanto a la competencia de la autoridad para tener la oportunidad de conocer al respecto de la inconformidad planteada, sin considerar algún otro requisito, como la mayoría de los tratadistas han propuesto, y por qué esta competencia de la autoridad es importante, porque no sólo es un requisito, sino un elemento sin el cual no existiría el recurso, pues al no existir la que conozca y resuelva, sería entonces otro medio de impugnación distinto y por tanto una autoridad diferente a la administrativa la que conociese del acto lesivo, como podrían ser las judiciales. además de que se faculta a la autoridad para poder revisar la cuestión inherente al término de interposición del recurso.

En cuanto a la clasificación de los requisitos Manuel J. Sarmiento Acosta, parte de la idea de considerar a los requisitos subjetivos; los requisitos objetivos y los requisitos formales del recurso administrativo los cuales son:

“ ... Como primer requisito era y es inexcusable que la Administración Pública tenga competencia para conocer del recurso; los aspectos concernientes a la capacidad y legitimación por parte de los interesados o recurrentes; una de las

⁹⁷ FRAGA, Gabino. Op, cit. Pág. 436.



características que tienen los procedimientos administrativos es la de tener menores riesgos formales que los procesos judiciales. Con respecto a la defensa y representación en el procedimiento ... Se necesita un acto dictado por la Administración Pública sujeto al derecho Administrativo. No podía ni puede ser objeto de recurso un acto de la administración sujeto al Derecho Civil, Mercantil o Laboral, ni tampoco lo que se entiende por acto político. No pueden, asimismo, ser recurribles los actos de trámite, si éste no es apto para imposibilitar el curso del procedimiento o produzca indefensión ... a) El nombre y domicilio del recurrente a efectos de notificaciones; b) el acto que se recurra y la razón de su impugnación; c) lugar, fecha y firma; d) centro o dependencia al que se dirige, y e) las demás particularidades exigidas en su caso por las disposiciones especiales ... ⁹⁸

La clasificación propuesta es coincidente con algunas de las anteriores, pero a diferencia de éstas, es más precisa al clasificar los requisitos mismos en tres categorías, es decir, considera que la competencia de la autoridad y los intereses lesionados de los administrados son los llamados subjetivos; la naturaleza del acto que origina la inconformidad, es decir, la materia a la que corresponde como lo es la administrativa, se considera como un requisito objetivo y por último las formalidades que deberá revestir el escrito de inconformidad son considerados como los requisitos de forma.

Continuando con la idea de los requisitos subjetivos y objetivos del recurso administrativo Alessi expone que:

*" ... Las condiciones de admisibilidad (subjetivas y objetivas) de los recursos administrativos se desprenden de su propia definición: medios de reacción mediante recurso ante una autoridad administrativa, contra el ejercicio ilegal de la función administrativa. **Por lo que se refiere a las condiciones subjetivas de admisibilidad:** a) El recurso puede proponerse por un sujeto pasivo del ejercicio ilegal de la función administrativa. Por lo tanto, por una persona física o jurídica, comprendidas las personas jurídicas públicas, que Frente al Estado, puedan ser sujeto pasivo de la función administrativa. El recurso en cambio no puede proponerse por un órgano del Estado contra el acto emanado por otro órgano estatal, salvo algún caso excepcional legalmente establecido. b) En el caso de la persona física, para la interposición del recurso se requiere la*

⁹⁸ SARMIENTO ACOSTA, Manuel J. Los Recursos Administrativos en el marco de la Justicia Administrativa. Civitas. España. 1996. Págs. 102-113.



capacidad de obrar de Derecho Público, la cual, en este caso, se traduce en la capacidad para ser sujeto de relaciones como las que han quedado afectadas por el acto ilegal. Por lo tanto, el recurso podrá ser propuesto, además de por los ciudadanos mayores de edad, por el extranjero en el caso de relaciones de las que pueda ser titular, y también por el menor que sea titular de relaciones de Derecho Público. La persona física que entabla un recurso administrativo puede hacerlo directamente o mediante procurador provisto del oportuno poder. En el caso de la persona jurídica, el recurso debe ser entablado por la persona física que tenga la representación de la entidad en sus relaciones externas. En el caso de entidades públicas, el acuerdo de recurrir debe ser sometido a los controles normales a los que se someten en general las decisiones del órgano que haya adoptado el acuerdo. c) Ya hemos hecho referencia a la condición de admisibilidad del recurso (de todo recurso en general) representada por el interés del recurrente en el recurso, interés que debe ser personal, directo y actual, por lo que es innecesario repetir lo ya dicho. Conviene recordar que este interés en el recurso nace de la lesión por parte del acto ilegal, del interés instrumental en la legalidad del acto, que a su vez está en relación con un interés sustancial calificado del recurrente, que puede ser tanto un interés patrimonial o económico, como un interés moral. **Por lo que se refiere a las condiciones objetivas de admisibilidad se puede afirmar:** a) Objeto de la impugnación debe ser un acto administrativo, entendida esta expresión contemporizando sus diversos sentidos, subjetivo, objetivo y formal. Después de la presentación del recurso ante la autoridad correspondiente se inicia un procedimiento que por estar encaminado a la resolución de una controversia, aunque sea en vía administrativa, debe llevar consigo la aplicación de los principios fundamentales del proceso judicial, sobre todo el principio de contradicción. Por lo tanto, aunque, al menos normalmente, no se establezca mediante preceptos positivos un determinado procedimiento, como en cambio se establece para los recursos contenciosos, ni la previa notificación del recurso a la autoridad contra cuyo acto se recurre o a los interesados afectados es en cambio práctica constante, análogamente a lo dispuesto para el recurso jerárquico, que la autoridad competente no dé comunicación u órdenes hasta que sea el recurso notificado a éstos por el recurrente, prefijando un plazo durante el cual suspende todo pronunciamiento, permitiéndoles así presentar memorias, contestaciones, documentos, que, a su vez, deben ser comunicados al recurrente y que en todo caso deben ser tomados en consideración por la autoridad ante la que se recurre ...⁴⁹⁹

⁴⁹⁹ Cfr. ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. T. II. 3ª ed. Bosch. Barcelona. 1999. Págs. 623-624



Analizando dicha propuesta observamos en cuanto a los requisitos subjetivos por primera vez se hace un estudio de quién o quiénes pueden interponer un recurso y por qué causas, ya que Alessi nos dice que cualquier persona física o moral puede interponer un recurso o por medio de sus representantes legales según sea el caso, más no así lo podrá interponer un órgano del Estado frente a otro por obvias razones, siempre y cuando se vean vulnerados sus intereses por un acto de autoridad.

Además la propuesta encierra la capacidad legítima de cualquier persona (física o moral) para inconformarse en contra de las autoridades administrativas por actos ilegales que violen su esfera jurídica; la teoría de la representación jurídica, a fin de poder actuar por propio derecho o a través de representantes legales para incoar un procedimiento en contra de la autoridad emisora y por último que dichas personas tengan un interés legítimo en el asunto, es decir, que con dicho acto se esté violentando su esfera jurídica y que lo pueda demostrar, sin el cual no se podría considerar como un acto lesivo. Finalmente señala como requisitos objetivos del recurso un acto administrativo haciendo connotación a dicha naturaleza; también considera al procedimiento administrativo a seguirse para la substanciación del recurso como un elemento más.

Ahora bien existen clasificaciones limitativas pero no menos importantes como lo es la propuesta por Narciso Sánchez Gómez, al considerar los requisitos formales que deberá contener el escrito de inconformidad y nos refiere que:

“ ... Todo recurso administrativo se inicia a instancia de parte, con la presentación del escrito que lo contiene ante la autoridad competente federal, estatal o municipal en donde debe plasmarse: la autoridad a quien se dirige; el nombre del recurrente; su domicilio para recibir notificaciones; la resolución o acto combatido; indicando la dependencia u organismo que lo emitió; la fecha de su formulación y notificación, para demostrar que se hace valer en tiempo; indicar con precisión los antecedentes del asunto en un capítulo de hechos; por separado manifestar los agravios que le ocasione la resolución discutida; enumerar y acompañar en su caso las pruebas, así como el acto recurrido; pedir que se admita, que se le de el trámite que corresponda desahogándose



*las pruebas ofrecidas y que se dicte una resolución fundada en derecho que revoque, modifique o deje sin efecto la decisión administrativa que es causa de esa inconformidad, siendo firmada la promoción por el interesado o su representante legal. Tales formalidades es lo que también se le conoce como requisitos para la tramitación del recurso ...*¹⁰⁰

Sin embargo aun cuando a simple vista se consideraría completa la propuesta de Sánchez Gómez, podemos precisar que le falta la intervención de los terceros interesados, así como la relación que debe señalarse entre las pruebas y los hechos aducidos; por las siguientes consideraciones:

1.- Ya que la resolución que se dicte al resolverse el recurso planteado puede a su vez lesionar intereses de terceros, por lo que se busca con esto que así como el interesado en el presente asunto tenga su garantía de audiencia, también la tengan los terceros que puedan ser afectados en su esfera jurídica.

2.- En cuanto a las pruebas y los hechos controvertidos, éstos guardan una relación estrecha en virtud de que con dichas probanzas se acredita la veracidad de los hechos planteados, por lo que es de imperiosa necesidad al redactar el escrito del recurso considerar este planteamiento a efecto de poder generar mayor convicción en la autoridad al momento de dictar la resolución correspondiente.

Por último Emilio Margain Manautou propone una clasificación en cuanto a los requisitos formales que debe revestir el recurso administrativo desde una visión más técnica sin embargo muy parecida a la anterior en donde considera lo siguiente:

“ ... Son requisitos formales para la admisión del recurso: a) Que el escrito de inconformidad sea claro, que no sea obscuro, que permita a la autoridad entender lo que manifiesta, y b) Que el escrito consigne los elementos siguientes: I.- Quién promueve, II.- Señalamiento de la autoridad responsable: quién emitió la resolución que se impugna, III.- Qué se impugna: la cita de la resolución que se reclama, IV.- Exposición de los antecedentes que culminaron con la emisión de la resolución: la relación de los hechos, V.- Que se funde la

¹⁰⁰ SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Op, cit. Pág. 413.



*pretensión: la cita del derecho que apoya la inconformidad, VI.- Ofrecimiento de las pruebas que demuestren la ilegalidad de la resolución, salvo que se trate de un punto de derecho. De no exponerse correctamente estos elementos, puede dar origen a que la autoridad revisora confirme la resolución impugnada ante la imposibilidad de juzgarla. Sin embargo, en estos casos la autoridad está obligada a requerir al inconforme para que aclare su escrito, con el apercibimiento legal correspondiente ...*¹⁰¹

Sin embargo Margain no considera dentro de su propuesta la autoridad a la cual deberá dirigirse el escrito a efecto de fijar la competencia; cuando se tuvo conocimiento del acto o la resolución recurrida para determinar el término de interposición; si existe un tercero perjudicado en el presente asunto para que manifieste lo que a su interés legal convenga; y la relación que deben guardar los hechos con las pruebas ofrecidas en los términos que habíamos precisado.

Podemos observar que la mayoría de los tratadistas son coincidentes en los requisitos del recurso administrativo, sin embargo cada uno propone distintos elementos que deben considerarse al interponer un recurso administrativo, nosotros consideramos que sea cual sea la forma de interponerse, lo que debe importarnos es el fondo del asunto, es decir, que al interponerlo precisemos de manera clara el objeto de nuestra inconformidad y la solicitud de que se anule el acto a fin de que se emita uno nuevo que favorezca los intereses de los administrados o bien que se declare nulo totalmente a fin de que no se repita dicha violación, por lo que hace a los demás aspectos la autoridad es la encargada de citar los elementos que carece nuestro escrito y poder subsanarlos en el tiempo que para tal efecto señale.

2.3.3 Suspensión del Recurso Administrativo.

La figura jurídica de la suspensión de la ejecución del acto reclamado en materia administrativa ha sido objeto de diversas opiniones; sin embargo debemos considerar que dentro de nuestro marco legal la sola interposición del recurso no contempla el otorgamiento de la misma, sino

¹⁰¹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México. Op. cit. Págs. 76-77



que es a instancia de parte como lo veremos en el capítulo siguiente, por lo que haremos una breve referencia a fin de poder conocer esta figura jurídica dentro del procedimiento del recurso administrativo.

Por su parte Gonzalo Armienta Hernández considera que tratándose de la solicitud de suspensión del acto administrativo:

*"... Ahora bien, si en la mayoría de los casos la sola interposición de un recurso administrativo no suspende los efectos del acto reclamado, podemos señalar como excepciones a esta regla: A) Si una norma dispone lo contrario; B) Si el acto adoleciera de nulidad manifiesta ..."*¹⁰²

Para el presente estudio y como ya lo mencionamos, la ley no contempla dicho supuesto sino a contrario sensu, por lo que en tales circunstancias el particular es quien deberá solicitarla y para el segundo supuesto si se otorgase por tal situación se estaría resolviendo de manera prematura sobre el asunto, pues ya se considera que el acto reclamado es ilegal por lo que resulta inoperante dicha consideración.

En la particular opinión de Dromí al considerar el otorgamiento de la suspensión nos dice:

*"... El orden positivo entiende que la interposición de los recursos, en principio, no suspenden la ejecución del acto cuestionado; pero la autoridad que lo emitió o la que debe resolver la impugnación puede disponer de oficio o a petición de parte, y en ambos casos mediante resolución fundada, la suspensión en cualquiera de los casos siguientes: a) cuando la ejecución se cause un daño de difícil o imposible reparación al recurrente o un daño proporcionalmente mayor que los perjuicios que la suspensión le acarrearía al Estado; b) cuando se alega un vicio grave o nulidad absoluta en el acto impugnado, y c) por razones de interés público..."*¹⁰³

En ese orden de ideas, debemos considerar solamente la primera cuestión que sería la única por la cual se pueda otorgar la suspensión y que en estricto derecho es la finalidad que se persigue cuando se concede la suspensión, sin embargo por las cuestiones siguientes resultan inatendibles, la primera por las razones anteriores que se

¹⁰² ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo. Op.cit. Pág. 106

¹⁰³ DROMI, Roberto. Op, cit. Pág. 876.



expresaron, al estarse prejuzgando el asunto y la segunda por que la suspensión del acto tiene un valor subjetivo por consecuencia la autoridad siempre valorara más el interés general al interés particular.

Ahora bien debemos considerar el supuesto que nos refiere Ramón Martín Mateo:

“ ... La interposición de los recursos no suspende la ejecución del acto recurrido, salvo disposición expresa en contrario, aunque la Administración a quien compete resolverlo esa suspensión se entenderá producida si la Administración, en el plazo de treinta días desde la presentación de la solicitud de la suspensión, no se ha pronunciado expresamente sobre la misma ...”¹⁰⁴

Por lo que ante el silencio de la autoridad administrativa respecto de la solicitud de suspensión del acto, ésta se entenderá concedida cuando dicha autoridad no resuelva dentro del plazo que la ley otorga para tal efecto y que aquí es importante considerar los términos establecidos por la ley, en cuanto a la solicitud hecha por los administrados y el tiempo para resolver por parte de la autoridad administrativa. Situación que se prevé en nuestra legislación, pues si la autoridad no provee al respecto en el término señalado se entiende otorgada.

Ahora bien, Ramón Parada coincide en cuanto a los supuestos por lo que ha de concederse la suspensión con las anteriores propuestas, sin embargo deja abierta la opción para que la autoridad se asegure de que con dicha suspensión no se afectara el interés público al señalar que:

“ ... La interposición del recurso no produce efecto sobre la ejecución del acto administrativo que debe seguir adelante pese a dicha interposición, salvo que una disposición establezca la contrario. No obstante, dicha suspensión de efectos podrá ser acordada, de oficio o a petición del recurrente, por el órgano a quien compete resolver el recurso, a cuyo efecto procederá el modo siguiente: En primer lugar, llevará a efecto una previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que se causa al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido. En segundo lugar, si dicha ponderación es favorable a la procedencia de la suspensión, debe comprobarse, además, la

¹⁰⁴ MARTÍN MATEO, Ramón. Op. cit. Págs. 400-401.



*conurrencia de alguna de estas dos circunstancias: que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación; o que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho. Del órgano que decide sobre la suspensión depende en todo caso la adopción de las medidas cautelares que sean necesarias para la protección del interés público o de terceros y la eficacia de la resolución o el acto impugnado ...*¹⁰⁵

Por su parte Alberto C. Sánchez Pichardo, precisa al respecto:

*" ... La suspensión implica que la ejecutividad del acto administrativo que se recurre sea dejada provisionalmente sin efectos hasta que sea emitida la resolución que ponga fin al procedimiento. Son requisitos para que la suspensión proceda: 1.- Que lo solicite el recurrente; 2.- Que el recurso sea procedente; 3.- Que se garantice el interés fiscal; 4.- que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros; y si los hay, debe garantizarse el daño a terceros para el efecto de que la resolución sea favorable al recurrente ...*¹⁰⁶

Si observamos las opiniones anteriores coinciden en el hecho de que el particular que solicite la suspensión deberá garantizar el daño que se pueda causar a terceros o al interés general pues Sánchez Pichardo es muy claro al respecto y Ramón Parada es más genérico, sin embargo refieren lo mismo.

En relación con los efectos de la interposición del recurso administrativo Gabino Fraga, comparte la opinión del Licenciado Antonio Carrillo Flores en cuanto a los efectos de la suspensión del acto al precisar que:

*" ... Por regla general la interposición del recurso no suspende la ejecución del acto reclamado, es un supuesto del cual ha de partirse siempre, el que, entre tanto no se demuestre lo contrario, hay que presumir que los actos de la Administración son legítimos y que han sido emitidos buscando la tutela de un interés general. Como el recurso administrativo tiende a hacer prevalecer un interés privado que ha juicio del impugnador del acto ha sido ilegalmente lesionado, no puede sostenerse en general el efecto suspensivo del recurso..."*¹⁰⁷

¹⁰⁵ PARADA, Ramón. Op. cit. Págs. 687-688.

¹⁰⁶ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Op. cit. Págs. 116-117.

¹⁰⁷ FRAGA, Gabino. Op. cit. Pág. 436.



Esta opinión es la que rompe el criterio sostenido en cuanto a que deberá otorgarse la suspensión, por la sola manifestación del particular de que su esfera jurídica fue violentada, pues contrario a este criterio se parte de la idea de que los actos por parte de la Administración Pública son legítimos y atienden al interés general, por lo que la sola interposición del recurso se considera un interés particular que no puede estar por encima del anterior.

Precisa Andrés Serra Rojas respecto del hermetismo que se maneja para concederse o no la suspensión en cuanto a la idea anterior que:

“ ... La doctrina administrativa dominante sostiene que la presunción de que los actos de administración son legítimos, hacen que no pueda sostenerse en general el efecto suspensivo del recurso, sin que pueda enunciarse el principio opuesto, o sea de que nunca deba suspenderse la ejecución del acto recurrido. La cuestión debe por ello, ser regulada por el derecho objetivo... En aquellos casos en que el interés público no se asegure convenientemente o no se compromete un interés general en forma manifiesta, debe aceptarse que una vez interpuesto un recurso administrativo pueda suspender la ejecución del acto reclamado... La regla general debe ser la ejecución inmediata de los actos administrativos, la excepción, otorgar la suspensión cuando la ley estime que no causen perjuicios a la colectividad ...”¹⁰⁸

La única excepción para poder otorgar la suspensión de la ejecución del acto reclamado es que la misma ley considere que no se afectará el interés general por el interés particular, de otra manera la intención de que el recurrente solicite dicha suspensión se verá reducida a una negativa por parte de la autoridad que conoce del recurso interpuesto.

Ahora bien, todos los tratadistas referidos nos hablan de cuándo procede o no el otorgamiento de la suspensión, sin embargo ninguno hace referencia a su objeto, sus efectos y el momento en que debe solicitarse a este respecto Narciso Sánchez Gómez, considera:

“ ... Durante la tramitación de todo recurso administrativo se debe suspender la ejecución del acto controvertido para que no resulte nugatorio e ineficaz ese medio de defensa. Tal medida tiene por objeto que las cosas se mantengan en

¹⁰⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit. Pág. 748.



el estado en que se encuentren o que se le restituya el goce y disfrute de sus derechos violados al recurrente para darle seguridad jurídica a la pretensión deducida. La suspensión surtirá sus efectos desde el momento en que se acuerde hasta que se resuelva el medio de defensa, y debe continuar esa medida en caso de hacerse valer oportunamente otros medios de defensa, como pueden ser el juicio contencioso administrativo y el juicio de amparo. La medida precautoria deberá solicitarse a instancia de parte o decretarse de oficio cuando así lo establezca la ley. Debe ser solicitada la suspensión conjunta o simultáneamente a la presentación del recurso administrativo y hasta antes de que se resuelva ese medio de defensa ...¹⁰⁹

Por eso la importancia de la suspensión de la ejecución del acto administrativo como medida cautelar a favor de los administrados pretende mantener viva la materia del recurso toda vez que esto permite considerarlo como un medio de defensa eficaz, que permita combatir los actos de las autoridades administrativas. Siempre y cuando una vez que se conceda, el recurrente exhiba garantía suficiente a efecto de que no se produzca un daño al interés general.

2.3.4 Tramitación del Recurso Administrativo.

El recurso administrativo es un medio de defensa frente a un acto de la misma naturaleza, tiene un tratamiento procesal instruido de manera específica para el seguimiento de los casos presentados por los administrados que se vean en la necesidad de hacer uso de este medio de impugnación.

La opinión de Eduardo García de Enterría señala que:

“ ... La interposición de un recurso administrativo da lugar a la incoación de un procedimiento de esta clase, de un procedimiento distinto e independiente del que fue seguido para elaborar el acto recurrido, pero, al igual que éste, de carácter administrativo, sujeto a ello a las mismas normas e inspirado en los mismos principios ...¹¹⁰

¹⁰⁹ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op. cit. Págs. 415-416.

¹¹⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomas Ramón. Op. cit. Pág. 521.



Por su parte Manuel J. Sarmiento Acosta es más preciso al hablar respecto de la tramitación del recurso administrativo al señalar que:

“ ... La interposición de un recurso administrativo da lugar a un verdadero procedimiento. La Ley de Procedimiento Administrativo regulaba los extremos relativos a la iniciación, sustanciación y terminación del recurso. En el procedimiento se llevan a cabo los tres tipos de actividad o instrucción; es decir, alegatos, pruebas e informe ... ”¹¹¹

Derivado de la propuesta podemos decir que todo procedimiento administrativo de un recurso inicia con la presentación del escrito que contenga la inconformidad de los administrados, es decir, la acción por parte de los particulares para activar la función jurisdiccional de las autoridades administrativas; posteriormente podrá solicitarse que la autoridad responsable informe respecto de los hechos que le imputa el particular a fin de poder tener el superior jerárquico una visión más amplia para decidir el sentido de la controversia; continuando con el procedimiento y su sustanciación a fin de salvaguardar las garantías del recurrente se deberá celebrar la audiencia de ley en la cual se desahogaran las pruebas ofrecidas y se tendrán por presentados los alegatos que formule el inconforme de su parte; para finalizar dicho procedimiento con la resolución que dicte la autoridad que lo esta sustanciando, la cual deberá estar fundada y motivada y versar sobre cada uno de los agravios que el inconforme presente en su escrito.

Asimismo podemos ver que Jesús González Pérez considera un planteamiento similar al anterior al señalar que:

“ ... LA INSTRUCCIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RECURSO: En el procedimiento del recurso, la actividad de instrucción suele ser mínima. Presuponiendo un acto que se impugna, que ha sido dictado en un procedimiento en el que, a su vez, ha existido una instrucción en la que se han aportado los datos necesarios para la decisión y la actividad encaminada a probar su exactitud, al revisarse la legalidad del acto, ha de operarse sobre los datos del expediente en que fue dictado. No obstante, parece necesaria una actividad de instrucción siquiera sea mínima, que variará según que el órgano competente para resolver el recurso sea el mismo o no que el que dictó el acto

¹¹¹ SARMIENTO ACOSTA, Manuel J. Op. cit. Págs. 113-116



*impugnado, ya que cuando no es el mismo debe emitir informe aquel que lo dictó. Los interesados pueden, en cualquier momento del procedimiento, aducir alegaciones que serán tenidas en cuenta por el órgano competente al redactar propuesta de resolución. Pero la ley arbitra un trámite especial con aquella finalidad, el de audiencia de los interesados. En los procedimientos de recurso es indudable que se aplican aquellas reglas generales. PRUEBA: En la regulación del procedimiento de los recursos no se establece norma alguna sobre prueba. En cuanto a la carga de la prueba, la existencia del acto administrativo objeto de recurso no da lugar a la inversión de la misma; por el contrario, ésta se sujetará a las reglas generales ...*¹¹²

Sin embargo podemos apreciar que Jesús González refiere a la aplicación de las reglas generales al procedimiento para su debida sustanciación, pero la misma ley prohíbe el hecho de que se apliquen estas reglas generales a la tramitación del recurso administrativo, situación que se precisara en el capítulo siguiente, pero es necesario haber hecho el señalamiento en cuanto a la contradicción que existe entre la doctrina y los preceptos legales que regulan el recurso, toda vez que es un punto medular de la presente investigación.

Ahora bien, la propuesta que nos hace Narciso Sánchez Gómez, respecto de la tramitación del recurso administrativo es la más apegada a la actividad realizada por parte de la autoridad administrativa al señalar:

“ ... La tramitación se realiza principalmente a través de tres actuaciones de la administración pública que conoce de ese medio de defensa, y que son: a) La producción de informes.- Los informes se producen de oficio por la autoridad administrativa que sea competente para conocer del asunto, y se deben pedir al órgano que dictó el acto combatido a las personas que hayan intervenido, o tengan conocimiento de la resolución recurrida, en ese particular todas las dependencias u organismos relacionados con el acto administrativo que dio origen a la controversia deben de colaborar para que la autoridad que vaya a resolver alcance la convicción fundamental que permita una resolución fundada en derecho. b) La producción de pruebas.- También podrá hacer la Administración Pública de oficio, en caso de ser necesaria para lograr esclarecer el sentido de ese asunto, sobre la veracidad, exactitud o inexactitud de los hechos que sirvieron de apoyo a la terminación del procedimiento

¹¹² GONZALEZ PEREZ, Jesús. Op, cit. Pág. 543.



discutido. Las pruebas pueden ser ofrecidas a instancia de parte o de oficio, y ellas pueden ser: la documental pública, la documental privada, pericial, testimonial, de inspección ocular, la dactiloscopia. c) La audiencia del administrado.- Generalmente deben fijarse una fecha y hora para ese efecto, en donde se tengan por recibidas y desahogadas las pruebas ofrecidas, así mismo por presentados los alegatos por el recurrente que venga a corroborar la eficacia o validez de los agravios planteados, esto último puede hacerse por escrito o en forma verbal, para ello se debe atender a la ley o reglamento que contemple el recurso. En dicho acto se puede dictar la resolución de la inconformidad, salvo que exista gran número de constancias podrá posponerse por ocho o quince días esta determinación, y una vez que ello ocurra se debe notificar personalmente al interesado para los efectos legales conducentes...¹¹³

Sin embargo el procedimiento que se lleva a cabo para la tramitación del recurso administrativo adolece de muchos elementos o bien contiene muchas lagunas legales, pues aunque la doctrina precise situaciones que deben de llevarse a cabo en la aplicación real del derecho no se contemplan dichas figuras y que por tanto merman la función y eficacia de la interposición de un recurso, pues aun cuando se considere un medio de defensa a favor de los administrados, éste no es autónomo en su tramitación pues necesita de otros ordenamientos que suplan las deficiencias que pueden presentarse a lo largo de todo el procedimiento administrativo.

2.3.5 Improcedencia del Recurso Administrativo

Así como existe la posibilidad de incoar un procedimiento administrativo en contra de un acto administrativo por parte de los administrados, también la ley y la doctrina considera las posibilidades o situaciones mediante las cuales se pueda declarar improcedente la interposición de un recurso, dichas causas de improcedencia pueden considerarse imputables a los mismos particulares o bien por ministerio de ley.

Emilio Margain Manautou se pronuncia al respecto señalando:

¹¹³ Cfr. SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso. Op. cit. Págs. 413-414.



“ ... Las causales de improcedencia del recurso administrativo, existen algunas imputables al promovente y otras que derivan de la Ley, que se irán examinando en los subtítulos siguientes: 1.- No estar previsto en ordenamiento legal alguno; 2.- No existir la resolución que se impugna; 3.- Que la resolución que se impugna no es definitiva; 4.- Que la resolución sea general, abstracta e impersonal; 5.- Que la resolución no cause agravio o perjuicio; 6.- Que sea resolución dictada en cumplimiento de otra recaída en recurso administrativo o de sentencias; 7.- Que la resolución no sea nueva, 8.- Por no estar firmado el escrito agotando el recurso; 9.- Por no estar acreditada la personalidad; 10.- Por no satisfacer el requerimiento con apercibimiento; 11.- Que sea conexo a otro impugnado en vía distinta; 12.- Cuando es revocado el acto por la autoridad administrativa ...”¹¹⁴

Es pertinente hacer un breve análisis de cada una de las causales que nos señala Margain y de esta forma precisar las causas por las cuales puede decretarse la improcedencia de un recurso.

1. Se considera el supuesto cuando la ley no prevea recurso alguno como medio de impugnación, esta situación se presentaba con frecuencia pues los diversos ordenamientos de la materia contemplaban un sin fin de recursos por lo que los administrados al interponer el recurso indebido, lo único que se conseguía es que la autoridad le declarara improcedente la acción intentada.
2. Cuando no existe resolución por parte de la autoridad que afecte los intereses del administrado, es decir, cuando todavía no existe un acto por parte de la autoridad que pueda causarle agravio.
3. Cuando se está frente a una resolución de mero trámite y se interpone un recurso administrativo, es procedente desecharlo por improcedente toda vez que no es considerada aquella como una resolución definitiva la cual cause agravio a los administrados.

¹¹⁴ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México. Op. cit. Págs. 85-101



4. No procederá recurso administrativo contra una resolución general, abstracta e impersonal, pues no esta dirigida a una persona y por tanto no se afecta su esfera jurídica.
5. Cuando la resolución recurrida no causa agravio alguno al particular o bien cuando los administrados no expresan correctamente los agravios que le causa dicha resolución en consecuencia no se puede considerar que le depare perjuicio, y por tanto podrá declararse improcedente.
6. No se podrá impugnar mediante recurso una resolución dictada que a su vez resuelva un recurso anterior, sino que procede juicio de nulidad o juicio de amparo, pues sería generar un ciclo vicioso en donde sólo la autoridad administrativa conozca y resuelva sus propias determinaciones.
7. Este punto guarda relación con el anterior pero se analiza desde el punto de vista de que un acto administrativo ya recurrido y resuelto no se podrá nuevamente recurrir bajo las mismas circunstancias o bien cuando el particular lo recurre dejando pasar demasiado tiempo para atacarlo, en consecuencia será improcedente.
8. Cuando por total descuido el recurrente olvida firmar su escrito de inconformidad, resalta a todas luces que entonces no existe tal recurso, pues es con la firma del recurrente que manifiesta su voluntad de estar en contra de la resolución dictada, sin embargo si no está en el cuerpo de su escrito se considerará como un simple escrito que no producirá efectos jurídicos en el campo del derecho.
9. Cuando no cumple con uno de los requisitos formales del recurso como lo es acreditar la personalidad con la que actúa, es posible decretar su improcedencia, sin embargo la autoridad tiene la obligación de prevenir al recurrente para que supla dicha deficiencia a través de los medios legalmente establecidos; para



el caso de que el recurrente no lo hiciese el destino de su recurso es inevitable.

10. Esta considera aspectos más amplios, pues si el recurrente al interponer su recurso es considerado como obscuro por la autoridad entonces se le debe dar un plazo perentorio para que lo aclare, si no lo hace dentro del término concedido para el efecto será declarado improcedente.
11. Se encamina dicha a causal a efecto de que si se intenta un recurso en contra de una resolución, no se podrá intentar además juicio de nulidad para combatirla, ya que es decisión del particular intentar la mejor vía de impugnación salvo que la ley se lo permita.
12. Cuando la autoridad de oficio al revisar el acto se percata de que se encuentra viciado, en consecuencia, decreta revocar el acto combatido de manera inmediata; por lo que deberá decretarse improcedente el recurso intentado.

2.3.6 Sobreseimiento del Recurso Administrativo.

En el recurso administrativo también se consideran causas de sobreseimiento del mismo y en consecuencia poner fin al recurso intentado, Ramón Martín Mateo señala que dentro del recurso administrativo los términos son importantes, precisando que:

“ ... Es importante el cumplimiento de los plazos fijados para la presentación de los recursos, ya que de no interponerse en los periodos previstos decae el derecho a recurrir, convirtiéndose el acto consentido y no pudiendo ser tampoco atacado en instancias posteriores ni llegar, por lo tanto, a los tribunales ...”¹¹⁵

Sin embargo los términos no son los únicos factores por los cuales pueda decretarse el sobreseimiento de un recurso, pueden considerarse otras causas tales como:

¹¹⁵ MARTÍN MATEO, Ramón. Op. cit. Pág. 400.



- a) Desistimiento del recurrente;
- b) Muerte del recurrente, si el acto sólo le afecta a éste;
- c) Por que sobrevengan alguna de las causas de improcedencia durante el procedimiento,
- d) Por falta de materia en el recurso, o
- e) Por cesación de los efectos del acto.

Pueden considerarse otras causales, sin embargo consideramos que son las más importantes y las que con mayor frecuencia se presentan durante la tramitación de los recursos y éstas pueden considerarse como las formas que ponen fin a la acción intentada.

2.3.7 Resolución del Recurso Administrativo

La terminación de todo procedimiento administrativo se ve reflejado en la resolución que se pronuncie por parte de la autoridad que conoció del recurso, pues debe considerarse que a toda petición de cualquier particular y en la interposición y tramitación de un recurso administrativo deberá recaerle una resolución por lo que Manuel J. Sarmiento Acosta, precisa que:

“ ... El procedimiento administrativo de recurso finaliza de la misma forma que termina todo procedimiento; esto es, de forma normal, por medio de la correspondiente resolución, o de manera anormal por el desistimiento, la renuncia o la caducidad ...”¹¹⁶

También nos hablan de formas anormales en las que puede finalizar un recurso intentado como lo serían el desistimiento del recurrente, la caducidad procesal o por alguna de las causas de improcedencia o sobreseimiento que puedan sobrevenirse durante el procedimiento, toda

¹¹⁶ SARMIENTO ACOSTA, Manuel J. Op, cit. Pág.117.



vez que no se ve concluido el asunto y se resuelve sobre el fondo del mismo, sino que se resuelve sobre cuestiones de forma y por tanto la resolución nunca toca los puntos controvertidos que le causaban agravio al administrado.

Por otro lado, la resolución que se pronuncie deberá reunir ciertas características a fin de cumplir con los preceptos constitucionales de estar debidamente fundada y motivada; al respecto Alessi precisa que:

“ ... La resolución debe ser escrita y motivada. Su contenido difiere según cual sea la cuestión resuelta: a) Existen en primer lugar las cuestiones prejudiciales concernientes a la receptibilidad del recurso (puede ser por transcurso del plazo, por aquiescencia, por defecto de forma, etc.) o a su admisibilidad o proponibilidad (puede ser inadmisibile por alguna de las citadas condiciones de admisibilidad, subjetivas u objetivas, porque la ley no permita el recurso, etc.). La declaración de irreceptibilidad o de inadmisibilidad del recurso impide el examen de fondo. b) Están después las cuestiones relativas a la competencia de la autoridad ante la que se entabla el recurso, ya por razón de la materia, por el grado o por el territorio. Sabemos que en Derecho Público todas las competencias tienen un valor absoluto, por lo que también la incompetencia por razón del territorio puede ser declarada de oficio. También la declaración de incompetencia impide el examen de fondo. c) Se dan por último las cuestiones de fondo, relativas al fundamento del recurso, cuestiones relativas, según los casos, a la legitimidad del acto impugnado o a su oportunidad (vicio de oportunidad). La resolución de fondo varía según los casos: en primer lugar o se rechaza el recurso o se da lugar al mismo según que se le considere o no con fundamento. Sin embargo, puede ser diverso el pronunciamiento de admisión, según los vicios que afecten al acto. 1.- Cuando el recurso se acepte por incompetencia de la autoridad de quien emanó el acto, el acuerdo queda anulado y el asunto se remite a la autoridad competente. 2.- Cuando el recurso se acepte por otros motivos de legitimidad (en sentido estricto) la autoridad ante la que se entabló el recurso anula el acto y remite el asunto a la autoridad de quien ha emanado para los posteriores netos, cuando tal envío esté prescrito. 3.- En el caso de que el recurso se acepte por motivo de oportunidad (naturalmente en los casos en los que el recurso se admite incluso en cuanto a la oportunidad), la autoridad resuelve en cuanto al fondo, es decir, reforma el acto, sustituyéndolo con uno propio. d) Téngase en cuenta que la autoridad ante la que se entabla el recurso, salvo en los casos en los que tenga también el poder de anular y reformar de oficio el acto impugnado (y declare expresamente el querer hacer uso de tal poder), no puede anular o reformar el



acto impugnado por otros motivos que no sean los aducidos en el recurso. e) Téngase también en cuenta que en los recursos administrativos no existe condena en costas; el recurrente y las otras partes soportan cada cual las suyas y la Administración soporta las de una posible instrucción que se considere necesaria para el interés público ...¹¹⁷

Considerando la propuesta de Alessi, podemos observar que es más amplia ya que expone que la resolución puede versar sobre cuestiones de forma o de fondo, dependiendo la tramitación del procedimiento, situación que ya hemos abordado; sin embargo también es importante destacar que al pronunciarse la resolución que pone fin al recurso, ésta traerá consigo efectos jurídicos posteriormente, los cuales vale la pena analizarlos a continuación.

a) Efectos de la Resolución.

Respecto de este tema Narciso Sánchez Gómez, propone que:

“ ... En la doctrina del Derecho Administrativo se habla de dos efectos conocidos como : a) Los efectos desestimatorios son aquellos que rechazan las pretensiones formuladas por el recurrente, ya sea desechando el medio de defensa, sobreseer o confirmando la validez de la resolución controvertida. Este efecto coloca al administrado en la posibilidad de hacer valer otros medios de defensa legal en una segunda o tercera instancia, en caso de que esa resolución sea injusta, arbitraria o simplemente no este debidamente fundada, motivada y que por lo tanto este violando las garantías de legalidad y audiencia y que padezca por esas causas vicios formales o de fondo. Los efectos estimatorios son aquellos que admiten las pretensiones realizadas por el impugnante, como consecuencia de haber demostrado las pretensiones de su recurso, y que por tal motivo se ordena revocar, nulificar o modificar el acto combatido, siendo notable la validez total o parcial de los agravios expresados...¹¹⁸

Los efectos de la resolución son los llamados desestimatorios o los llamados estimatorios: los primeros son aquellas valoraciones que hará la autoridad y por las cuales considera que al recurrente no le asiste la razón por tanto la resolución se inclinara a favor de la autoridad,

¹¹⁷ Cfr. ALESSI, Renato. Op, cit. Págs. 628-629.

¹¹⁸ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op, cit. Págs. 416-417.



independientemente de que ésta pueda ser impugnada por otros medios jurídicos si no cumple con los requisitos legales; por otro lado, los segundos son aquellos que generan convicción en la autoridad y que permiten demostrarle que el acto recurrido es totalmente ilegal, en consecuencia la resolución que se dicte ordenara la nulidad o anulabilidad de dicho acto y por tanto el administrado se vera restituído en sus derechos.

Sin embargo las consideraciones más importantes que debe contener la resolución son las que Emilio Margain Manautou nos precisa:

“ ... La resolución que ponga fin al recurso administrativo deberá estar debidamente fundada y motivada: aludir a todas las causales de ilegalidad expuestas por el recurrente frente al acto impugnado; examinar las pruebas ofrecidas y presentadas; cuidar que ella no omita nada de lo que fue la litis en dicho medio defensa; y estar emitida por autoridad competente ... Al dictarse el acto que viene a resolver el recurso administrativo debe éste ocuparse de todos y cada uno de los conceptos planteados por el promovente, pues la omisión de uno de ellos la vuelve ilegal y obliga, previa sentencia del tribunal, a que la autoridad expida nuevo acto subsanando tal irregularidad. Sin embargo, no olvidar, si la autoridad considera que con el primer agravio expuesto es suficiente para declarar el acto impugnado ilegal no tiene ella porque examinar los demás agravios contenidos en el escrito agotando el recurso, por cuanto en nada cambiaría el sentido del mismo ...”¹¹⁹

Por lo antes expuesto, si intentamos revisar todos los criterios doctrinarios respecto de la resolución que pone fin al recurso, es por eso que a nuestro juicio estos son los puntos más importantes respecto de la resolución que se pronuncie y bastara con que la autoridad cumpla con los elementos aportados por el maestro Margain para considerarla como una resolución debidamente fundada y motivada.

Es así como jurídicamente la autoridad en el pleno ejercicio de sus funciones y obligada por la Ley, pone fin a la interposición de un recurso administrativo frente al acto de la misma naturaleza que le dio origen.

¹¹⁹ Cfr. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México. Op, cit. Págs. 107-113.



Capítulo III Régimen Jurídico

3.1 Derecho Positivo Vigente.

La regulación del recurso administrativo o mejor dicho del recurso de inconformidad previsto en la LPADF como el único considerado por nuestro derecho positivo vigente a partir de la entrada en vigor de la misma ley en 1996, es la que recoge y unifica los criterios planteados en cuanto a la idea del contencioso administrativo.

Al hacer un recordatorio de las etapas por las que tuvo que pasar la creación de un procedimiento administrativo, como lo es el de la substanciación del recurso de inconformidad es de considerarse que se obtuvo un enorme avance en cuanto a derecho procesal administrativo, sin embargo al hacer un análisis de esta figura jurídica hemos encontrado que dicho procedimiento tiene deficiencias para su tramitación como lo vamos a ver en el presente capítulo.

El ámbito jurídico del recurso de inconformidad se limita a un capítulo dentro de la LPADF y a la posibilidad de que le sea aplicado de manera supletoria figuras del derecho procesal civil en cuanto a las lagunas o cuestiones que no son contempladas por el mismo, es por eso que a lo largo de este capítulo intentaremos demostrar la escasa regulación de esta figura tan importante dentro del Derecho Administrativo.

3.1.1 Artículo 8° Constitucional (Derecho de Petición).

La CPEUM es nuestra norma jurídica fundamental de donde nacen todas las demás normas jurídicas que conocemos, contempla dentro de sus primeros artículos el antecedente inmediato del recurso de inconformidad, es decir, el derecho de petición consagrado en su artículo 8°:



Artículo 80.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Este derecho contempla tres requisitos de procedibilidad a cargo de los administrados cuando hagan uso del mismo los cuales son:

- 1) Formular por escrito la petición;
- 2) En forma pacífica; y
- 3) De manera respetuosa

Estas cuestiones son las que debe atender todo administrado al dirigirse a la Administración Pública cuando le haga una solicitud respecto de algún asunto de interés para el particular, en caso de que no se cumpla con dichas circunstancias por parte del mismo, estaremos ante una solicitud considerada como fuera del ámbito jurídico por lo que la autoridad no tiene la obligación de atender dicha solicitud.

Por otro lado el precepto que estamos analizando en su segundo párrafo establece dos obligaciones por parte de la autoridad administrativa al momento de que cualquier administrado haga uso de este derecho en la forma que la ley lo constriñe que son.

- 1) Acuerdo escrito de la autoridad a la cual se haya dirigido; y
- 2) Hacerlo del conocimiento en breve término al peticionario.

Cuestiones como las anteriores son las que han generado confusión pues hacen creer que el recurso administrativo es similar al derecho de



petición, al ser la autoridad quién está obligada a responder a los administrados respecto de su solicitud; sin embargo, analizando dicho precepto la autoridad sólo deberá contestar la petición de manera que informe sobre el asunto, más no otorgando o negando un derecho para con el administrado; al respecto se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

DERECHO DE PETICION. LA AUTORIDAD A QUIEN SE HA DIRIGIDO LA PETICION ESTA OBLIGADA A DAR CONTESTACION A LA MISMA. *El hecho de que materialmente le resulte imposible al Secretario de Hacienda y Crédito Público dar contestación a los escritos de petición que se le formulan, o atender todas y cada una de las solicitudes presentadas por los peticionarios o bien, aducir que para tal efecto existen unidades administrativas con facultades otorgadas por el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, competentes para desahogar o despachar esas peticiones, en tanto que son departamentos administrativos subordinados, no justifica la omisión de la autoridad en dar respuesta al particular peticionario. Independientemente del cúmulo de trabajo que tiene que desarrollar el titular de la secretaría referida, el artículo 8o. constitucional establece la obligación de dar contestación a las peticiones formuladas, a aquellas autoridades a quienes van dirigidas éstas y no a otras diversas. Así pues, para satisfacer el derecho de petición será suficiente que se informe o haga del conocimiento del peticionario, en forma personal, bien que la autoridad en cuestión es incompetente para resolver su solicitud, bien que se ha turnado ésta a otra autoridad interna o subordinada sin que, necesariamente, deba resolverse el problema planteado en la petición o peticiones formuladas a la autoridad respectiva. En consecuencia, si bien es cierto que conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público existen unidades o departamentos administrativos encargados de atender las peticiones formuladas al titular de la dependencia, este hecho no lo exime del deber de turnar las peticiones a dichas unidades y hacer del conocimiento del peticionario el trámite que siguieron sus peticiones y a qué autoridad subordinada se remitieron.* **TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.** Amparo en revisión 2393/94. Felipe Caballero Barrios. 20 de octubre de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Rosalba Becerril Velázquez. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo XV-I, Febrero. Tesis: I.3o.A.591 A Página: 169. Tesis Aislada.

Tomando en consideración el criterio antes sustentado podemos inferir que al hacer uso del derecho de petición o al interponer un recurso de inconformidad lo siguiente:

1. El derecho de petición y el recurso administrativo son dos instrumentos legales de eficacia distinta.



2. El derecho de petición no obliga a las autoridades a dictar una resolución sobre la petición, sino simplemente a contestar informando la situación en que se encuentra el asunto referido por parte de la autoridad requerida.
3. Por el contrario, en el recurso administrativo, la autoridad esta obligada a dictar una resolución que verse sobre los puntos requeridos y en donde se analice el fondo de la situación planteada.

3.1.2 Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (Parte General)

El ordenamiento jurídico que actualmente contempla al recurso administrativo como uno de los medios de defensa a favor de los particulares que se vean afectados en sus intereses por las autoridades administrativas es la LPADF, en un capítulo específico que posteriormente estudiaremos, sin embargo en la parte general y en específico en su artículo 4º que a la letra dice:

Artículo 4º.- La presente Ley se aplicará de manera supletoria a los diversos ordenamientos jurídicos que regulan a la Administración Pública del Distrito Federal; excepto en lo siguiente: en lo relativo al Recurso de Inconformidad previsto en esta Ley, que se aplicará a pesar de lo que en contrario dispongan los diversos ordenamientos jurídicos; en lo que respecta a las Visitas de Verificación, las cuales se sujetarán a lo previsto por esta Ley y el Reglamento que al efecto se expida, en las materias que expresamente contemple este último ordenamiento; y en lo referente al procedimiento de revalidación de licencias, autorizaciones o permisos, previsto en el artículo 35 de esta Ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe esta Ley, se estará, en lo que resulte aplicable, a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, respecto a las instituciones reguladas por esta Ley

Tendremos que hacer un análisis de la interpretación de este precepto en cuanto a lo que dispone del recurso de inconformidad (recurso



administrativo), pues los legisladores aplican un candado jurídico al restringir la aplicación de las reglas generales del procedimiento administrativo a la sustanciación del recurso de inconformidad al señalar “ *...La presente Ley se aplicará de manera supletoria a los diversos ordenamientos jurídicos que regulan a la Administración Pública del Distrito Federal; excepto en lo siguiente: en lo relativo al Recurso de Inconformidad previsto en esta Ley, que se aplicará a pesar de lo que en contrario dispongan los diversos ordenamientos jurídicos...* ”, es decir, limitan el procedimiento establecido en el capítulo específico del recurso de inconformidad las reglas que ahí mismo se establecen.

En el párrafo siguiente del mismo precepto, deja abierta la posibilidad de aplicar de manera supletoria el CPCDF en todo aquello no previsto por dicha ley al referir “ *...A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe esta Ley, se estará, en lo que resulte aplicable, a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, respecto a las instituciones reguladas por esta Ley...* ”, pues resulta totalmente contradictorio que por un lado no se puedan aplicar las reglas generales del procedimiento administrativo a la sustanciación del recurso de inconformidad, pero si se pueda aplicar de forma supletoria a la tramitación del recurso las reglas del procedimiento civil.

Situación que los legisladores plasmaron al entrar en vigor la LPADF y que no previeron la complicación que podría traer consigo la aplicación de dicho precepto, pues aun cuando el Derecho Procesal Civil es una de las ramas jurídicas en cuanto a procedimiento se trata podría presentarse el supuesto de que la aplicación supletoria de alguna figura jurídica no lo permita el Derecho Administrativo por diversas cuestiones que analizaremos en el siguiente capítulo y que son parte del presente estudio.



3.1.3 Título Cuarto de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal (Del Recurso de Inconformidad)

El Título Cuarto de la LPADF contempla en un capítulo único el recurso de inconformidad conocido en la doctrina jurídica como recurso jerárquico, ya que el administrado afectado lo interpondrá ante el Superior Jerárquico de la autoridad responsable, quién será el que tramitará y resolverá respecto de la inconformidad planteada; así lo dispone el artículo 108 de la ley que a la letra dice:

Artículo 108.- Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en esta Ley o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal. El recurso de inconformidad tendrá por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido.

Uno de los puntos de suma importancia para la interposición del recurso de inconformidad es que el administrado se encuentre afectado en su esfera jurídica, es decir, que el acto de autoridad haya lesionado su interés jurídico o bien interés legítimo, que serían las formas mediante las cuales un particular puede demandar de la administración pública su actuar; si no se encuentran vulnerados estos intereses el recurso interpuesto carecería de todo valor jurídico.

Ahora bien, el recurso de inconformidad deberá interponerse dentro de los quince días siguientes a los que surta efectos la notificación de la resolución o acto combatido, si no mediare notificación será a partir de que el recurrente tenga conocimiento de éste y que al interponer su recurso en este caso antepondrá la leyenda " bajo protesta de decir verdad ", pero aun cuando lo manifieste, sí posteriormente de las constancias que obren en el expediente se encuentra fuera de término se tendrá que desechar conforme a lo dispuesto por el artículo 109.

El artículo 110 de la misma ley, nos determina la competencia en cuanto a la autoridad que deberá conocer y sustanciar dicho procedimiento al señalar:



Artículo 110.- El recurso de inconformidad deberá presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad que emitió la resolución. Será competente para conocer y resolver este recurso dicho superior jerárquico. En caso de que la resolución que origine la inconformidad la hubiese emitido el Jefe del Distrito Federal, el recurso se tramitará y resolverá por el mismo servidor público.

Si observamos dicho precepto podemos ver que aun con los avances obtenidos para que el recurso de inconformidad sea considerado como un medio de defensa con un alto grado de legalidad, se ve mermada esta idea pues los actos emitidos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal cuando sean impugnados vía recurso, serán sustanciados por él mismo, entonces se daría una parcialidad por el hecho de que el propio Jefe de Gobierno no revocaría sus propias determinaciones y sería una pérdida de tiempo para el administrado afectado. Entraríamos a la disyuntiva si el recurso en verdad es un medio que goza de legalidad o simplemente es un medio de control para la autoridad administrativa; pero esta es otra cuestión que aun cuando tiene relevancia no es el objeto de nuestro estudio.

Por otro lado para la interposición del recurso deberán cubrirse ciertos requisitos y el primordial es que sea por escrito, tal y como se establece en el artículo 111, pues la ley no permite que sea de forma oral el planteamiento de su inconformidad, en congruencia con los requisitos de procedibilidad del derecho de petición, además de que dicho escrito deberá contener otros requisitos tales como:

Artículo 111.- En el escrito de interposición del recurso de inconformidad, el interesado deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I. El órgano administrativo a quien se dirige;*
- II. El nombre del recurrente; y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para oír y recibir notificaciones y documentos;*
- III. Precisar el acto o resolución administrativa que impugna, así como la fecha en que fue notificado de la misma o bien tuvo conocimiento de ésta;*
- IV. Señalar a la autoridad emisora de la resolución que recurre;*
- V. La descripción de los hechos, antecedentes de la resolución que se recurre;*
- VI. Los agravios que le causan y los argumentos de derecho en contra de la resolución que se recurre; y*
- VII. Las pruebas que se ofrezcan, relacionándolas con los hechos que se mencionen.*



La falta de alguno de ellos implicará que la autoridad prevenga al interesado por una sola vez, para que en el término legal subsane las irregularidades de su escrito, de lo contrario se le apercibirá en el sentido de que su recurso se tendrá por no interpuesto. Sin embargo no sólo hay que prevenir por la omisión en alguno de ellos, sino por el error en que se cae por parte de los administrados al desconocer la materia, tales como:

- a) No se dirige a la autoridad que en este caso es el Superior Jerárquico, sino que muchas de las veces se le manda a la autoridad responsable por lo que en tales circunstancias, ésta tendrá que turnarlo a dicha autoridad por ser considerado de su competencia vía oficio, lo que en determinado momento puede retrasar su tramitación pues una vez que conozca la autoridad competente será la que esté obligada de revisar su escrito y prevenirlo si es el caso.
- b) Ahora bien puede ser que aun cuando se ofrezcan pruebas no se relacionen estas con los hechos controvertidos y en consecuencia se le tendrá que solicitar al particular que subsane la omisión.
- c) También puede ser que el escrito sea libre, es decir, que no revista ninguno de los requisitos señalados, en consecuencia se le hará mención detallada de cada uno de los requisitos que deberá cumplir a efecto de que la autoridad este en posibilidades de contar con los elementos de la inconformidad.
- d) Además puede ser el caso de que aun cuando se le hayan señalado sus omisiones y el administrado las subsane dentro del termino concedido para tal efecto, no lo haya hecho de la manera que la misma ley establece, es decir, que la ley lo constriñe de tal o cual forma para regularizar su escrito y sino lo hace en esas condiciones su recurso no procederá.



También existen otros requisitos legales para la tramitación del recurso pero estos revisten el fondo del recurso y no la forma como los anteriores pues nos hablan de la personalidad jurídica, de la existencia del acto, los medios por los cuales fue de su conocimiento y las pruebas que demuestren su ilegalidad, a lo que señala el artículo 112:

Artículo 112.- Con el recurso de inconformidad se deberán acompañar los siguientes documentos:

I. Los documentos que acrediten la personalidad del promovente, cuando actúe a nombre de otro o de persona moral;

II. El documento en que conste el acto o la resolución recurrida, cuando dicha actuación haya sido por escrito; o tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna;

III. La constancia de notificación del acto impugnado; si la notificación fue por edictos se deberá acompañar la última publicación; o la manifestación bajo protesta de decir verdad de la fecha en que tuvo conocimiento de la resolución;
y

IV. Las pruebas que se acompañen.

Los documentos que se acompañan al escrito de inconformidad son los que basan la acción intentada, sin los cuales no existiría recurso alguno, ya que sino se acredita la personalidad con la que se actúa en términos de ley, mediante carta a poder ratificada ante notario o comparecencia ante la autoridad, se presume que el acto no afecta sus intereses por lo tanto se consideraría un acto totalmente legal.

Por otro lado, el acto o resolución recurrida deberá constar por escrito salvo para los casos de negativa o positiva ficta en los que no existe una resolución escrita, sin embargo existe el documento mediante el cual se le hizo la petición a la autoridad y que es el que deberá anexarse al escrito, además de la forma o los medios por los cuales se enteró, a fin de darle certidumbre jurídica a la autoridad que conozca del presente asunto por los medios de convicción más elementales de que el acto administrativo combatido es ilegal a todas luces, se agregaran todo tipo de probanzas que demuestren tal hecho.



Tomando en consideración la prevención hecha por la autoridad la cual deberá ser por una sola vez, ya que la autoridad no podrá estar corrigiendo constantemente los errores u omisiones en que incurran los administrados al interponer su recurso, por lo tanto debemos precisar que:

Artículo 113.- En caso de que el recurrente no cumpliera con alguno de los requisitos o de presentar los documentos que se señalan en los dos artículos anteriores, el superior jerárquico que conozca del recurso, deberá prevenirlo por escrito por una vez para que en el término de cinco días hábiles siguientes a la notificación personal subsane la irregularidad. Si transcurrido este plazo el recurrente no desahoga en sus términos la prevención, el recurso se tendrá por no interpuesto.

Si el escrito de interposición del recurso no aparece firmado por el interesado, o por quien debe hacerlo se tendrá por no interpuesto

Asimismo se desprende del artículo antes citado que son dos causas por las cuales se puede declarar un recurso como no interpuesto:

1. Cuando no se desahogue en términos de ley la prevención ordenada por la autoridad, debido a la omisión de alguno de los requisitos de forma o de fondo señalados en los artículos anteriores, o
2. Cuando el recurrente por descuido olvide firmar su escrito.

Además dentro del escrito inicial el inconforme, podrá solicitar la suspensión del acto reclamado o bien en cualquier etapa del procedimiento hasta antes de dictarse resolución; situación que se da por lo regular al momento de la interposición del recurso, la cual deberá acordarse y notificarse de manera personal por parte de la autoridad, toda vez que la finalidad que se persigue es que el acto no se ejecute, y de esta forma mantener las cosas en el estado en que se encuentren hasta en tanto no se resuelva conforme a derecho, sin embargo se deberá garantizar dicha suspensión a fin de no afectar derechos de terceros por los medios legales establecidos, las formas en que la ley permite que se garantice son mediante billete de depósito o fianza expedidos por compañía aseguradora, para el caso de que la autoridad no resuelva en el término previsto se entenderá concedida, así mismo la



misma autoridad podrá revocar dicha suspensión si las circunstancias del caso se modifican o simplemente no se concederá por contravenir el orden público o el interés social, dicho procedimiento lo estable la LPADF en los siguientes artículos a fin de una mayor ilustración que a la letra señalan:

Artículo 114.- El interesado podrá solicitar la suspensión del acto administrativo recurrido en cualquier momento, hasta antes de que se resuelva la inconformidad.

El superior jerárquico deberá acordar, en su caso, el otorgamiento de la suspensión o la denegación de la misma, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su solicitud, en el entendido que de no emitir acuerdo expreso al respecto, se entenderá otorgada la suspensión.

Artículo 115.- El superior jerárquico al resolver sobre la providencia cautelar, deberá señalar, en su caso, las garantías necesarias para cubrir los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse con dichas medidas. Tratándose de multas, el recurrente también deberá garantizar el crédito fiscal en cualquiera de las formas previstas por el Código Financiero.

En los casos que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, el interesado deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que se ocasionen con dicha medida.

Artículo 116.- No se otorgará la suspensión en aquellos casos en que se cause perjuicio al interés social, se contravengan disposiciones de orden público o se deje sin materia el procedimiento.

Artículo 117.- Los recurrentes a quienes se otorgue la suspensión del acto o la resolución administrativa, deberán garantizar, cuando no se trate de créditos fiscales, en alguna de las formas siguientes:

I. Billeto de depósito expedido por la institución autorizada, o

II. Fianza expedida por institución respectiva.

Artículo 118.- La suspensión sólo tendrá como efecto que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, en tanto se pronuncia la resolución al recurso.

Artículo 119.- La suspensión podrá revocarse por el superior jerárquico, si se modifican las condiciones bajo las cuales se otorgó.

La ley, además contempla los términos en los que se desarrollará el procedimiento, es decir, una vez que el recurso ya se admita a trámite, se ordenará que el inferior rinda un informe detallado de los hechos que se le imputan, así como remitir el expediente administrativo, una vez recibido por el Superior Jerárquico, se deberá acordar lo que a derecho corresponda en el término de tres días, la determinación que tome la hará del conocimiento del particular, así mismo la fecha de celebración de la audiencia constitucional, la cual tendrá verificativo dentro de los diez días siguientes a fin de que el particular de cara ante la autoridad



manifieste lo que a su derecho convenga, en términos de lo señalado en el artículo 120 de la LPADF.

Durante el procedimiento que se este sustanciando pueden sobrevenir algunas de las causas de improcedencia o sobreseimiento del recurso interpuesto imputables al particular en su mayoría o a la autoridad misma, las cuales se pueden considerar como las establecidas por la ley de la materia y que son muy parecidas a las propuestas por la doctrina, sin embargo es importante señalarlas por la trascendencia que tienen durante el procedimiento y son las siguientes:

Artículo 121.- Se desechará por improcedente el recurso cuando se interponga:

I. Contra actos administrativos que sean materia de otro recurso que se encuentre pendiente de resolución y que haya sido promovido por el mismo recurrente por el propio acto impugnado;

II. Contra actos que no afecten los intereses legítimos del promovente;

III. Contra actos consumados de modo irreparable;

IV. Contra actos consentidos expresamente;

V. Cuando el recurso sea interpuesto fuera del término previsto por esta Ley; o

VI. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o medio de defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

Artículo 122.- Será sobreseído el recurso cuando:

I. El promovente se desista expresamente;

II. El interesado fallezca durante el procedimiento, si el acto o resolución impugnados sólo afecta a su persona;

III. Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

IV. Hayan cesado los efectos del acto impugnado;

V. Falte el objeto o materia del acto; o

VI. No se probare la existencia del acto impugnado.

Cuando algunas de éstas se presenten, como consecuencia se deberá dar por concluido el procedimiento de dicho recurso, sin embargo hay que señalar la diferencia entre unas y otras pues sólo se podrá desechar el recurso por improcedente, cuando no corresponda interponer dicho recurso o aun cuando corresponda se encuentre fuera de término o se esté intentando conjuntamente otro medio de defensa legal, por lo que no se deberá dar trámite a dicho recurso bajo estas circunstancias.



Por otro lado a diferencia de las causas anteriores, podrá ser sobreseído un recurso en cualquier etapa del procedimiento, por que el administrado manifieste expresamente su desistimiento en el recurso intentado o bien cuando ocurra el fallecimiento del inconforme, si es un sólo administrado el que lo haya interpuesto. También cuando se presente alguna de las causales de improcedencia ya estando en trámite el recurso, esta causa puede ser imputable tanto al particular como a la autoridad; y las ultimas tres causas de sobreseimiento es en relación al objeto materia de la impugnación, es decir, cuando cesen los efectos del acto impugnado, cuando no exista tal acto o bien falte la materia del recurso, dichas causas son imputables a la autoridad.

Continuando con el procedimiento del recurso de inconformidad, debemos atender a lo siguiente:

Artículo 123.- La audiencia tendrá por objeto admitir y desahogar las pruebas ofrecidas, así como recibir los alegatos. Se admitirán toda clase de pruebas incluyendo las supervenientes, las que se podrán presentar hasta antes de la celebración de la audiencia, con excepción de la confesional a cargo de la autoridad y las contrarias a la moral, el derecho y las buenas costumbres. No se tomarán en cuenta en la resolución del recurso, hechos, documentos o alegatos del recurrente, cuando habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo haya hecho.

Como en cualquier procedimiento de impugnación ya sea administrativo o jurisdiccional, se deberá celebrar la audiencia constitucional en la que comparecerán las partes en conflicto, por lo regular la autoridad responsable no comparece a dicha diligencia se limita con presentar su informe y el expediente administrativo solicitados, más no así el administrado, toda vez que concurre para ratificar el contenido de su escrito de inconformidad, presentar las pruebas de su parte y formular los alegatos que considere pertinentes, un punto muy importante es el hecho de que no se acepte la confesional a cargo de la autoridad como prueba dentro del procedimiento, pues es obvio que al rendir su informe ésta, es como si hubiera confesado los hechos.

Esta etapa es la que antecede al momento de turnarse los autos para dictar la resolución que ponga fin al recurso intentado por la autoridad correspondiente y es en la que se aportan los elementos que pueden



determinar el sentido de la resolución, es decir, los elementos estimatorios o desestimatorios que precisa la doctrina para fallar a favor del administrado o confirmar la resolución impugnada.

Por consiguiente la autoridad tiene la obligación de dictar la resolución correspondiente ya sea al término de la audiencia o bien dentro del plazo perentorio que la ley señala para el efecto, si es el caso de que la autoridad no dicta su resolución en dicho término se entenderá en el sentido de que confirma el acto recurrido, por lo que el particular podrá intentar la impugnación de éste nuevo acto mediante los medios legales ya establecidos.

La resolución que se dicte deberá estar fundada y motivada, así como también analizar todos y cada uno de los agravios planteados por el recurrente, sino se hiciese esto la resolución se considera ilegal, salvo el caso de que uno sólo de los agravios planteados demuestre la ilegalidad del acto, entonces la autoridad fundara su resolución en éste solamente, tal y como lo establece el artículo 125 de la LPADF, además constriñe a la autoridad a subsanar los errores por parte del administrado en cuanto a preceptos legales invocados y estudiar en conjunto los agravios violados por guardar una estrecha relación entre sí, más no podrá modificar las consideraciones hechas valer por el recurrente. Otro punto importante que se señala en el citado artículo en su último párrafo es que:

“ ... Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de 10 días hábiles contados a partir de que se haya dictado dicha resolución ... ”

Debemos considerar de lo anterior que la fecha en que se dicte la resolución es totalmente distinta de la fecha en que se notifique a las partes la misma, por lo que el exacto cumplimiento al que obliga la ley en la realidad no se realiza, pues resulta inatendible que en el tiempo considerado se cumpla conforme a la letra de la ley por la premura con la que se establece y aunque se consideraría una violación al procedimiento el particular no impugnaría tal situación debido a que el sentido de la resolución le favorece en consecuencia se pasa por alto



dicha circunstancia, teniendo en cuenta que muchas de las veces la interposición de un recurso es por violaciones al procedimiento administrativo al que fue sujeto el particular o bien debemos atender al hecho de que se concedió la suspensión al particular por lo que el objeto de la impugnación se encuentra congelado hasta en tanto no se dicte la resolución correspondiente.

Además los sentidos en que puede dictarse la resolución del recurso de inconformidad por parte de la autoridad competente pueden ser

Artículo 126.- La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

I. Declararlo improcedente o sobreseerlo;

II. Confirmar el acto impugnado;

III. Declarar la nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo; o

IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente; u ordenar la reposición del procedimiento administrativo.

Cada una de las determinaciones que considere pertinentes la autoridad será de acuerdo a los puntos específicos de cada caso por las siguientes consideraciones:

- a) Lo podrá declarar improcedente o sobreseerlo cuando concurren algunas de las circunstancias que la misma ley señala y que han quedado precisadas en el presente capítulo.
- b) Confirmará el acto impugnado, toda vez que los agravios y demás elementos aportados por el recurrente no fueron suficientes para demostrar la ilegalidad del acto, por consiguiente éste se considerará legalmente válido.
- c) Se declarará la nulidad del acto impugnado por que no cumpla con los requisitos legales exigidos por la ley, por lo que se deberá dictar uno nuevo totalmente legal; podría ser que se decrete la anulabilidad, considerada como una nulidad para efectos, es decir, que el acto impugnado no cumple con alguno de los requisitos por lo que la autoridad obliga a que se subsane de tal o cual manera.



En este último punto debemos precisar que la autoridad señalara los términos en que se deberá dictar un nuevo acto o la modificación de éste, por lo que no hay que confundirnos con el punto anterior pues en aquel la autoridad sólo declara si el acto es nulo o anulable, sin embargo aquí la autoridad establece los lineamientos en los que deberá emitirse por parte de la autoridad responsable el nuevo acto administrativo.

Además la autoridad deberá considerar lo siguiente al momento de dictar su resolución:

Artículo 127.- No se podrán anular, revocar o modificar los actos o resoluciones administrativos con argumentos que no haya hecho valer el recurrente

Lo anterior guarda estrecha relación con lo dispuesto por el artículo 123 en su último párrafo, ya que la autoridad no puede ir más allá de lo que estrictamente solicite el recurrente, máxime si durante el procedimiento en que se emite el acto lesivo no aportó los elementos para desvirtuarlo, el Superior Jerárquico no puede revisar durante el procedimiento de impugnación si le son ofrecidos en esta etapa, máxime aun si el recurrente no manifiesta tal o cual violación durante el procedimiento antes referido y no los hace valer al interponer el recurso la autoridad no podrá dictar la resolución en su favor pues se estaría violando el principio de imparcialidad en el procedimiento.

Sin embargo aun cuando la autoridad revisora dicte la resolución correspondiente y ésta no le es favorable al recurrente, se deja abierta la posibilidad de que pueda impugnarla vía juicio de nulidad ante los tribunales administrativos instaurados para tal efecto, dentro de los quince días siguientes al momento de que surta efectos la notificación de la resolución conforme lo señala el artículo 43 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal:

El término para interponer la demanda, en contra de los actos o resoluciones de las autoridades de la Administración Pública Central y Paraestatal del Distrito Federal, cuando las entidades de ésta, actúen con el carácter de autoridades, será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que se



hubiese notificado al afectado o del que se hubiere tenido conocimiento u ostentado sabedor de la misma, o de su ejecución.

Esto es de manera concreta el procedimiento a seguir tratándose de la interposición del recurso de inconformidad previsto en la LPADF y que nos sirve de base para que en el siguiente punto a tratar podamos demostrar que dicho procedimiento no prevé o considera figuras jurídicas importantes dentro del mismo y que sino todas pueden estudiarse se abordaran las que consideramos más importantes.

3.1.4. Aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

En el presente punto, abordaremos la problemática que presenta la tramitación de algunos procedimientos administrativos y que en el caso específico es el del Recurso de Inconformidad previsto en la LPADF, por lo que se requiere la aplicación supletoria de otro ordenamiento que pueda subsanar la deficiencia de su sustanciación como lo es el CPCDF, pero antes que nada debemos precisar qué se entiende por ley supletoria:

*"... Dícese de la aplicación supletoria o complementaria de una ley respecto de otra. La supletoriedad puede ser la categoría asignada a una ley o respecto de usos, costumbres y principios generales del derecho ..."*¹²⁰

El concepto de la supletoriedad tiene su origen en el criterio sustentado por el jurista alemán Friedrich Carl Von Savigny citado en el Diccionario Jurídico MEXPASA al referir que se deberán:

*"... Determinar dos tipos de normas: las absolutas o imperativas y las supletorias, siendo las primeras aquellas que contienen mandatos que no dejan lugar a la voluntad individual mientras que las de índole supletoria permiten la aplicación de las convenciones y acuerdos de voluntad ..."*¹²¹

¹²⁰ Diccionario Jurídico MEXPASA (CD).

¹²¹ Idem.



De esta manera podemos tener una idea más clara de lo que es la supletoriedad en las leyes, sin embargo es importante precisar las consideraciones bajo las cuales es aplicable la supletoriedad:

“... Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de las supletorias se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley y que la contemplará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones ... El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una reintegración o reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida ...”¹²²

En este orden de ideas, y en atención a lo dispuesto por el artículo 4º de la LPADF al que ya hicimos referencia, se establece la aplicación supletoria del CPCDF para el efecto del Recurso de Inconformidad, a falta de disposición expresa y en todo aquello que no contravenga a lo previsto en la ley antes citada.

Por eso nos avocaremos a la supletoriedad mencionada en la tramitación del Recurso de Inconformidad, que si bien es en muchos cuestiones, no podríamos hacer mención de cada un de ellos, ante esta situación abordaremos los que consideramos a nuestro juicio más importantes y que se presentan constantemente en cuanto a suplir las deficiencias de la tramitación.

Regularmente, cuando algún administrado interpone el recurso de inconformidad ante cualquier acto administrativo que afecte su esfera jurídica en el que se encuentre acreditado su interés, ya sea jurídico o legítimo con el que actúa, además de acreditar la personalidad con la que se ostenta, mediante documento idóneo para dar trámite al recurso, se puede por ministerio de ley autorizar a otras personas para que actúen a nombre y representación del recurrente, así como para oír y recibir toda clase de notificaciones en el presente procedimiento y señalar domicilio para los mismos efectos; situación que no se contempla dentro del capítulo correspondiente al recurso de inconformidad, en la

¹²² Idem.



mayoría de los casos la autoridad administrativa hace uso del CPCDF para proveer al respecto:

Artículo 95.- A toda demanda o contestación deberá acompañarse necesariamente: I.- El poder que acredite la personalidad del que comparece a nombre de otro, o bien el documento o documentos que acrediten el carácter con el que el litigante se presente en juicio, en el caso de tener representación legal de alguna persona o corporación o cuándo el derecho que reclame provenga de habersele transmitido por otra persona.

En relación directa con el artículo anterior se encuentra el artículo siguiente al referir más requisitos que deberá contener el escrito inicial:

Artículo 112.- Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial, deberán designar casa ubicada en el lugar del juicio para que se les hagan las notificaciones y se practiquen las diligencias que sean necesarias. Las partes podrán designar personas solamente autorizadas para oír notificaciones e imponerse de los autos, a cualquiera con capacidad legal. El juez al acordar lo relativo a la autorización a que se refiere este artículo deberá expresar con toda claridad el alcance con el que se reconoce la autorización otorgada.

Ante esta situación sólo se le reconoce la personalidad y sus facultades para actuar al que promueve y estampa su firma en el escrito del recurso, en cambio sólo se tendrán por autorizados para oír y recibir notificaciones, a las demás personas que autorizó en su recurso, toda vez que no acompañó a su escrito el documento en el que conste tal situación debidamente legalizado, y, dichas notificaciones se realizaran en el inmueble señalado para esos efectos.

Otra cuestión es la que establece el artículo 112 de la LPADF, pues no precisa que dichos documentos que se acompañan deberán ser en original, situación que se hace del conocimiento del recurrente mediante la prevención que se le ordena subsanar, por lo que en términos del artículo siguiente del CPCDF se señala:

Artículo 95.- A toda demanda o contestación deberá acompañarse necesariamente: II.- Los documentos en que el actor funde su acción y aquellos en el demandado funde sus excepciones. Sino los tuvieren a su disposición, acreditarán haber solicitado su expedición con la copia simple sellada por el archivo o lugar en que se encuentren los originales, para que, a su costa, se les expida certificación de ellos, en la forma que prevenga la ley. Se entiende



que las partes tienen a su disposición los documentos, siempre que legalmente puedan pedir copia autorizada de los originales y exista obligación de expedírseles. Si las partes no pudiesen presentar los documentos en los que fundan sus acciones o excepciones, declararan, bajo protesta de decir verdad, la causa por la que no pueden presentarlos. En vista a dicha manifestación, el Juez, si lo estima procedente, ordenará al responsable de la expedición que el documento solicitado por el interesado se expida a costa de éste, apercibiéndolo con la imposición de alguna de las medidas de apremio que autoriza la ley.

Salvo disposición legal en contrario o que se trate de pruebas supervenientes, de no cumplirse por las partes con algunos de los requisitos anteriores, no se les recibirán las pruebas documentales que no obren en su poder al presentar la demanda o contestación, como tampoco si en esos escritos se dejan de identificar las documentales, para el efecto de que oportunamente se exijan por el tribunal y sean recibidas.

Artículo 97.- La presentación de documentos que establece el artículo 95, cuando sean públicos, podrán hacerse por copia simple, si el interesado manifestare, bajo protesta de decir verdad, que carece de otra fehaciente, pero no producirá aquélla ningún efecto si durante el término de ofrecimiento de prueba o durante el desarrollo de la audiencia respectiva, no se presentare una copia del documento con los requisitos necesarios para que haga fe en juicio, o se cotejen las copias simples con sus originales por medio de fedatario público a quien autorice el tribunal y a costa del interesado pudiendo asistir a la diligencia de cotejo la contraparte, para que en su caso haga las observaciones que considere pertinentes.

A las partes sólo le serán admitidos, después de los escritos de demanda y contestación los documentos que les sirvan de pruebas contra excepciones alegadas contra acciones en lo principal o reconvenzional; los que importen cuestiones supervenientes o impugnación de pruebas de la contraria; los que fueren de fecha posterior a la presentación de la demanda, o la contestación; y aquellos que aunque fueren anteriores, bajo protesta de decir verdad, se asevare que no se tenía conocimiento de ellos.

Durante el procedimiento administrativo la mayoría de los recurrentes por lo general anexan copias simples de los documentos base de su acción, por lo que en cuestiones procesales y en estricto apego a lo dispuesto por lo antes señalado, las copias simples que se exhiben en un procedimiento no dan certeza de lo que ellas consignan y pueden ser fácilmente objetadas por carecer de valor probatorio alguno. Por lo que la autoridad administrativa que conoce del presente asunto solicitará al recurrente los originales en cumplimiento a lo preceptuado por los artículos 95 fracción II y 97 antes citados del CPCDF, de lo contrario se les dará el valor probatorio que conforme a derecho correspondan en el momento procesal oportuno.



En otro punto al respecto se presentan con demasiada frecuencia deficiencias las cuales son: el procedimiento para notificar los autos dictados en el procedimiento administrativo; cuáles autos son los que deben notificarse durante la tramitación del recurso de inconformidad; que el domicilio señalado por los recurrentes no existe o no conocen al interesado, ni a ninguno de los autorizados; cuando se hace del conocimiento del tercero perjudicado y se le corre traslado del asunto; así como el que conste la firma de los que intervienen en la diligencia de notificación cuestiones que no se precisan en la tramitación del recurso.

Tenemos el procedimiento que debe seguirse al momento de notificar cualquier auto dictado durante la sustanciación del recurso de inconformidad, que aunque en materia administrativa existe un procedimiento establecido en las reglas generales como ya lo mencionamos anteriormente no es aplicable a la tramitación del recurso por lo que se observa lo dispuesto en el artículo 116 del CPCDF que a continuación se transcribe:

Artículo 116.- Todas las notificaciones que por disposición de la ley o del tribunal deban hacerse personalmente se entenderán con el interesado, su representante, mandatario, procurador o autorizado en autos, entregando cédula en la que hará constar la fecha y la hora en que se entregue; la clase de procedimiento, el nombre y apellidos de las partes, el juez o tribunal que manda practicar la diligencia; transcripción de la determinación que se manda notificar y el nombre y apellidos de la persona a quien se entrega, levantándose acta de la diligencia, a la que se agregará copia de la cédula entregada en la que se procurará recabar la firma de aquél con quien se hubiera entendido la actuación.

Tratándose de la primera notificación en cualquier procedimiento, además de cumplir con los requisitos anteriores, el notificador se identificará ante la persona con la que entienda la diligencia; requiriendo a ésta para que a su vez se identifique, asentando su resultado, así como los medios por los que se cerciore de ser el domicilio del buscado, pudiendo pedir la exhibición de documentos que lo acrediten, precisándolos en caso de su presentación, así como aquellos signos exteriores del inmueble que puedan servir de comprobación de haber acudido al domicilio señalado como del buscado, y las demás manifestaciones que haga el que reciba la notificación en cuanto a su relación laboral, de parentesco, negocios, de habitación o cualquier otra existente con el interesado.

El notificador expresará las causas precisas, por las que no se pueda practicar la diligencia o notificación, así como las oposiciones, para que el juez con vista al resultado imponga las correcciones disciplinarias y medios de apremio que considere procedentes.



Ahora bien, el CPCDF señala cuales son las actuaciones que se deban notificar personalmente a las partes, es por eso que debemos estar a lo que establece el artículo 114 que dice:

Artículo 114.- Será notificado personalmente en el domicilio señalado por los litigantes:

I. El emplazamiento del demandado, y siempre que se trate de la primera notificación en el procedimiento, de diligencias preparatorias o de jurisdicción voluntaria en que se deba hacer saber de las mismas a la otra parte;

II. El auto que ordena la absolución de posesiones o reconocimiento de documentos;

III. La primera resolución que se dicte cuando se dejare de actuar por más de seis meses por cualquier motivo;

IV. Cuando se estime que se trata de un caso urgente y así se ordene;

V. El requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo;

VI. La sentencia dictada por el juez o la Sala del Tribunal que condene al arrendatario de casa habitación a desocuparla, así como el auto de su ejecución.

VII. En los demás casos que la ley disponga.

Trasladando esta idea al procedimiento del recurso de inconformidad, las actuaciones que se deben notificar personalmente, cuyo procedimiento no lo establece, pero que por ley existe esta obligación por parte de la autoridad son:

- El otorgamiento o negación de la suspensión solicitada, y
- La resolución que se dicte en el recurso interpuesto.

Pues el procedimiento del recurso señala como notificaciones personales: el auto en que se dicte la prevención al recurrente y el auto en que se señale la admisión a trámite o desechamiento del recurso, así como la fecha de celebración de la audiencia.

El siguiente punto, es cuando señalan un domicilio para oír y recibir notificaciones y una vez cerciorado el notificador de ser éste en el que se deba llevar a cabo la diligencia, no conocen al recurrente, ni a ninguno de los autorizados en su escrito, por lo que resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 113 del CPCDF:



Artículo 113.- Mientras un litigante no hiciere nueva designación del inmueble en donde se tengan que practicar las diligencias y las notificaciones personales, seguirán haciéndose en el que para ello hubiere designado. El notificador tiene la obligación de realizarlas en el domicilio señalado, y en el supuesto de no hacerlo así se le impondrá multa por el equivalente de cinco días del importe del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

En caso de no existir dicho domicilio o de negativa a recibirlos en el señalado, el notificador deberá hacer constar en autos, una u otra circunstancia, para que surtan efectos las notificaciones que se hayan publicado en el Boletín Judicial, así como las subsecuentes, y, además de que las diligencias en que debiere tener intervención se practicarán en el local del juzgado sin su presencia.

Por lo que las notificaciones se tendrán que colocar en los estrados de las oficinas de la autoridad en un lugar visible, cuando concurren las circunstancias antes precisadas por causas imputables al recurrente.

Para hacer del conocimiento de las partes el procedimiento que se está sustanciando conforme a lo dispuesto por el artículo 256 del CPCDF que señala:

Artículo 256.- Presentada la demanda con los documentos y copias prevenidos, se correrá traslado de ella a la persona o personas contra quiénes se proponga, y se les emplazará para que la contesten dentro de nueve días¹⁴⁰

En el caso concreto serían la autoridad responsable siendo pertinente aclarar que el término para la autoridad ya se contempla en el procedimiento y es de cinco días , por lo que sólo aplicaría para hacerle de su conocimiento y el tercero perjudicado si existiere, en este último se deberá señalar también un domicilio en donde se le pueda buscar, por lo que se aplica lo establecido por el artículo 117 del CPCDF:

Artículo 117.- Si se tratare del emplazamiento y no se encontrare al demandado, se le hará la notificación por cédula.

La cédula, en los casos de este artículo y del anterior, se entregará a los parientes, empleados o domésticos del interesado o a cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado, después de que el notificador se haya cerciorado de que ahí lo tiene la persona que debe ser notificada; se expondrán en todo caso los medios por los cuales el notificador se haya cerciorado de que ahí tiene su domicilio la persona buscada.

¹⁴⁰ Idem.



Además de la cédula, se entregará a la persona con quien se entienda la diligencia, copia simple de la demanda debidamente cotejada y sellada, más, en su caso, copias simples de los demás documentos que el actor haya exhibido con su libelo inicial.

Resulta aplicable dicha disposición en cuanto a que se le tiene que entregar la copia de la demanda así como de los documentos que acompañó como base de su acción el recurrente; todas ellas en copias simples a las partes que intervienen en dicho procedimiento, por lo que será el mismo número de juegos de copias que se entregaran, en atención a que la mayoría de los recurrentes sólo exhiben su escrito inicial.

Por último, tenemos la obligación de firmar la diligencia de notificación por las partes que intervienen, toda vez que en las diligencias las personas con las que se entiende no quieren firmar la recepción de los documentos, en vista de las circunstancias, es pertinente estar a lo preceptuado en el artículo 124 del CPCDF:

Artículo 124.- Debe firmar las notificaciones la persona que las hace y aquella a quien se hacen. Si ésta no supiere o no quisiere firmar, lo hará constar el secretario o notificador. A toda persona se le dará de inmediato copia simple de la resolución que se le notifique, o de la promoción o diligencia a la que le hubiere recaído, bastando la petición verbal de su entrega, sin necesidad de que le recaiga decreto judicial y salvo que sea notificación personal, dejando constancia o razón de su entrega y recibo en autos.

Otras de las muchas cuestiones que se deberán tomar en cuenta durante el procedimiento administrativo del recurso de inconformidad, son los términos para dictar acuerdos, que aunque existen varios contemplados, son para el efecto de que se desarrolle el procedimiento; sin embargo no se habla del término que tiene la autoridad para dictar un acuerdo a una promoción por el recurrente, por lo que la regla general que se toma del CPCDF es que a toda promoción realizada por el interesado le recaerá acuerdo escrito en el término que señale la ley, pero cuando no exista un término expresamente señalado, se deberá considerar lo dispuesto por el artículo 137 del multicitado Código que establece:

Artículo 137.- Cuando este Código no señale términos para la práctica de algún acto judicial, o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los



siguientes:

IV. Tres días para todos los demás casos, salvo disposición legal en contrario.

Ya que en la tramitación del recurso de inconformidad no se prevé tal situación y por tanto la autoridad revisora se encuentra obligada por la ley a sujetarse a este término en las condiciones que la misma ley señala.

Una situación más, imputable a los recurrentes, es cuando dejan de promover en el recurso de inconformidad por más de 120 días, situación también no contemplada por lo que deberá operar la caducidad de la instancia en el presente procedimiento y por tanto para poder dictarla la autoridad que conoce del recurso, resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 137 bis del CPCDF:

Artículo 137 bis.- Operará de pleno derecho la caducidad de la primera instancia cualquiera que sea el estado del juicio desde el emplazamiento hasta antes de que concluya la audiencia de pruebas, alegatos, y sentencia, si transcurridos ciento veinte días contados a partir de la notificación de la última determinación judicial no hubiere promoción de cualquiera de las partes.

Por lo que una vez dictado el acuerdo por parte de la autoridad que conoce del recurso en el que se señale esta causa de terminación del procedimiento, se archivara el asunto como total y definitivamente concluido.

Una cuestión más imputable a los recurrentes es cuando al ingresar promociones, éstas no se encuentran debidamente identificadas por lo que hace al número de expediente que se le asigna al recurso desde el momento en que se presentó, por lo que se debe observar:

Artículo 270.- Todas las promociones de las partes deben ser firmadas por éstas o por sus representantes legales.

Cuando el promovente no sepa o no pueda firmar, estampará su huella digital, firmando otra persona en su nombre y a su ruego, indicando estas circunstancias;

Asimismo, las promociones deberán tener la debida identificación del litigio al que se dirigen, sin cuyo requisito, no se les dará el trámite correspondiente, hasta en tanto no se proporcionen dichos datos de identificación.



Situación que muchas de las veces hace que se retarde el procedimiento, pues en la práctica se elabora un expedientillo a dicha promoción, esperando que el mismo recurrente sea quien corrija el error a fin de poderle dar el trámite correspondiente.

Otra de las vicisitudes que se presentan en la tramitación del procedimiento, es cuando la autoridad se percata que alguna de las diligencias que obran en el expediente se realizaron mediando algún error por lo que el procedimiento está viciado, a manera de ejemplo, cuando se le haga del conocimiento del recurrente cualquier auto dictado y la diligencia se practicó mal, pues se tenía que entender con el o su representante legal y el notificador entendió la diligencia con cualquier persona sin obrar previamente un citatorio, por lo que la autoridad que sustancia el procedimiento de oficio y en cumplimiento a lo establecido por el artículo 272-G del CPCDF:

Artículo 272-G.- Los jueces y magistrados podrán ordenar, aun fuera de la audiencia a que se refiere el artículo 272-A, que se subsane toda omisión que notaren en la substanciación, para el solo efecto de regularizar el procedimiento, con la limitante que no podrán revocar sus propias determinaciones.

Esto es, con la finalidad de que el procedimiento que se está tramitando se encuentre debidamente apegado a derecho y que al dictar la resolución, ésta no sea impugnada por tal situación y se tengan que retrotraer los efectos hasta el momento de dicha diligencia y volver a reiniciar con el procedimiento.

Otra de las cuestiones más importantes y trascendentales dentro de la sustanciación del recurso de inconformidad, es el ofrecimiento, preparación y desahogo de las pruebas, pues con ellas se acreditan los hechos aducidos por el recurrente. Pues bien la LPADF en el capítulo correspondiente sólo señala: al presentar su escrito de inconformidad el recurrente ofrecerá las pruebas relacionándolas con los hechos que menciona, deberá acompañar éstas, admitirse y desahogarse durante la celebración de la audiencia, aceptarse las supervenientes, se exceptúa la confesional (situación que ya fue puntualizada anteriormente) y las contrarias a la moral, el derecho y las buenas costumbres. Sin embargo,



no refiere como se desahogaran éstas, y si se tendrán por admitidas por la autoridad y en caso de que no que procedería; pero si tratamos de hacer un análisis de esta situación podría ser un tema más de investigación que nunca terminaríamos, por lo que sólo consideramos pertinente abordar las reglas generales y que preceptúa el CPCDF en los siguientes artículos:

Artículo 285.- El tribunal debe recibir las pruebas que le presenten las partes siempre que estén permitidas por la ley y se refieran a los puntos cuestionados. El auto en que se admita alguna prueba no es recurrible; el que la deseche es apelable en el efecto devolutivo, si fuere apelable la sentencia definitiva.

Artículo 290.- El mismo día en que se haya celebrado la audiencia previa, de conciliación y de excepciones procesales, si en la misma no se terminó el juicio por convenio o a más tardar al día siguiente de dicha audiencia, el Juez abrirá el juicio al periodo de ofrecimiento de pruebas, que es de diez días comunes, que empezarán a contarse desde el día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación a todas las partes del auto que manda abrir el juicio a prueba.

Artículo 291.- Las pruebas deben ofrecerse expresando con toda claridad cual es el hecho o hechos que se tratan de demostrar con las mismas así como las razones por los que el oferente estima que demostrarán sus afirmaciones, declarando en su caso en los términos anteriores el nombre y domicilio de testigos y peritos y pidiendo la citación de la contraparte para absolver posiciones; si a juicio del tribunal las pruebas ofrecidas no cumplen con las condiciones apuntadas, serán desechadas, observándose lo dispuesto en el artículo 298 de este ordenamiento.

Artículo 299.- El Juez, al admitir las pruebas ofrecidas procederá a la recepción y desahogo de ellas en forma oral. La recepción de las pruebas se hará en una audiencia a la que se citará a las partes en el auto de admisión, señalándose al efecto el día y la hora teniendo en consideración el tiempo para su preparación. Deberá citarse para esa audiencia dentro de los treinta días siguientes a la admisión.

La audiencia se celebrará con las pruebas que estén preparadas, dejándose a salvo el derecho de que se designe nuevo día y hora para recibir las pendientes, y para el efecto se señalará la fecha para su continuación la que tendrá verificativo dentro de los quince días siguientes. En este caso no hay que seguir el orden establecido para la recepción de las pruebas.

A grandes rasgos, sería lo aplicable en cuanto a la tramitación del procedimiento para la admisión y desahogo de pruebas; por lo que hace al ofrecimiento de pruebas en específico como lo serían la documental pública o privada, la testimonial, la pericial, la inspección ocular, la presuncional o la instrumental de actuaciones, u otros medios como serían las fotografías, videos, grabaciones y todo aquello que pueda crear certeza en el juzgador, se estaría a lo preceptuado de manera



particular para cada prueba, pues el recurrente por lo regular no ofrece todas, si no las más comunes que son las documentales, las cuales se desahogan por su propia y especial naturaleza, salvo que se tenga que atender de manera pormenorizada.

Además, existen otros medios a través de los cuales la autoridad puede allegarse de la verdad de los hechos, y esto es mediante la solicitud de informes a otras autoridades administrativas, pues no sólo se allegará del informe del inferior jerárquico si no de aquellos órganos administrativos que tengan injerencia de manera indirecta en la tramitación del recurso de inconformidad, por lo que se deberá atender los artículos del CPCDF:

Artículo 278.- Para conocer la verdad sobre los puntos controvertidos puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero; sin más limitación que la de que las pruebas no estén prohibidas por la ley ni sean contrarias a la moral.

Artículo 279.- Los tribunales podrán decretar en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del negocio, la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados. En la práctica de estas diligencias, el juez obrará como estime procedente para obtener el mejor resultado de ellas, sin lesionar el derecho de las partes, oyéndolas y procurando en todo su igualdad.

Como último punto, tenemos las reglas a las que se sujetara la audiencia de ley que señala el artículo 123 de la LPADF, pues no refiere como se deberá llevar ésta, por lo que al momento de celebrarse por la autoridad se observa lo dispuesto en el artículo 397 del CPCDF:

Artículo 397.- De esta audiencia, el secretario, bajo la vigilancia del juez, levantará acta desde que principie hasta que concluya la diligencia, haciendo constar el día, lugar y hora, la autoridad judicial ante quien se celebra, los nombres de las partes y abogados, peritos, testigos intérpretes, el nombre de las partes que no concurrieron, las decisiones judiciales sobre legitimación procesal, competencia, cosa juzgada e incidentes, declaraciones de las partes en la forma expresada en el artículo 389 de este Código, extracto de las conclusiones de los peritos y de las declaraciones de los testigos conforme al artículo 392 del mismo ordenamiento, el resultado de la inspección ocular si la hubo y los documentos ofrecidos como pruebas si no constaren ya en el auto de admisión; las conclusiones de las partes en el debate oral, a no ser que por escrito las hubieren presentado los litigantes, y los puntos resolutivos del fallo.



Los peritos y testigos pueden retirarse de la audiencia después de desempeñar su cometido, firmando al margen del acta en la parte correspondiente a ellos.

Una vez concluida esta etapa, se ordena turnar los autos para dictar la resolución que conforme a derecho corresponda, en el tiempo que la ley señala para el efecto.

Podríamos precisar más actuaciones que no son contempladas por el recurso de Inconformidad en cuanto a su tramitación y que el CPCDF supletoriamente se aplica a estas salvedades, pero nos extenderíamos y tal vez nunca se concluiría la presente investigación, por lo que solamente nos limitamos a referir aquellas figuras jurídicas que con mayor frecuencia se toman del CPCDF para darle el debido seguimiento procesal en términos de ley a la tramitación del Recurso de Inconformidad previsto en el Título Cuarto, Capítulo Único de la LPADF.



Capítulo IV Supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en la substanciación del Recurso de Inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

El derecho administrativo como ya lo hemos referido, ha tomado del derecho civil figuras jurídicas que le sirven para la aplicación de las normas jurídicas que lo componen, pero no solamente toma figuras pertenecientes al derecho sustantivo sino que aplica las disposiciones adjetivas del derecho civil, es decir, basa sus procedimientos en la aplicación supletoria del procedimiento civil.

El presente tema, base de nuestra investigación, al igual que el reconocimiento de la tramitación de los recursos administrativos, ha presentado opiniones encontradas; sin embargo, como lo hemos analizado en los capítulos anteriores, el procedimiento administrativo y en específico el relativo al recurso de inconformidad fue la culminación de las ideas de tratadistas como Teodosio Lares, que le vino a dar independencia en cuanto a su reconocimiento y tramitación; pero dicho procedimiento, presenta serias lagunas en su orden normativo, por lo que necesariamente se debe atender a la figura jurídica conocida como Supletoriedad de la Ley y que específicamente permite la aplicación del CPCDF.

En este capítulo analizaremos cuándo procede la aplicación supletoria del código referido, así como cuándo no es procedente, ya que sería imposible determinar todos los casos en los que proceda su aplicación de forma supletoria pues el procedimiento civil es más técnico y complejo que el procedimiento administrativo.

4.1 Procedencia de la aplicación supletoria.

Es importante considerar por lo antes expuesto, que la aplicación supletoria del CPCDF en la tramitación del recurso de inconformidad, se puede presentar de manera constante, toda vez que como ya hemos visto, dicho procedimiento administrativo no contempla de manera



pormenorizada las cuestiones procedimentales que se le presentan a la autoridad administrativa encargada de sus sustanciación, sin embargo sería mejor proponer cuando no procede la aplicación supletoria de dicho ordenamiento.

La doctrina jurídica considera dos reglas importantes en cuanto a la no aplicación de la supletoriedad del CPCDF, al referir que:

“ ... A) Sólo podrá aplicarse supletoriamente, con respecto a las disposiciones del ordenamiento administrativo, cuando expresamente esté prevista esa aplicación;

B) Cuando no existe norma expresa, siempre y cuando esa aplicación supletoria no sea contraria a los principios del Derecho Administrativo ...”¹²³

En atención a lo dispuesto por estas reglas, podemos establecer que la LPADF en su artículo 4º, al que ya hemos hecho referencia, permite la aplicación supletoria del Código Adjetivo Civil a la tramitación del recurso de inconformidad que la misma Ley prevé, por lo que en ningún momento se están contradiciendo los principios del procedimiento administrativo.

Por otro lado, y sin lugar a dudas es permisible la aplicación supletoria del CPCDF a la materia administrativa toda vez que no existe figura jurídica alguna dentro del procedimiento civil que sea contraria a los principios generales del derecho, por lo que en estricto sentido, se entiende que el derecho administrativo es una rama más del derecho sujeta a los principios generales de éste y es asimilable al procedimiento jurídico civil, por tanto no se atentaría de ninguna manera a las directrices del procedimiento administrativo.

4.2 Cuándo no es procedente la aplicación supletoria.

En la materia administrativa existen casos en los que definitivamente no es aplicable el CPCDF; esta situación obedece cuando una norma expresa de la legislación administrativa no lo permita, cuestión que no

¹²³ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México. Op, cit. Págs. 239-240.



rige dentro de la figura jurídica y los ordenamientos analizados, pues ya se ha precisado en repetidas ocasiones que la LPADF establece la posibilidad de subsanar deficiencias jurídicas por cuestiones procesales que no contemple a través de la injerencia del CPCDF.

Una situación más en la que no se podría aplicar de manera supletoria, es en lo referente al capítulo de pruebas dentro de la tramitación del recurso de inconformidad, pues se piensa que la LPADF contempla un capítulo específico; sin embargo, la Ley construye a la aplicación del mismo CPCDF pues no permite que las reglas generales se utilicen para dicho procedimiento, por lo que en cumplimiento a los preceptos constitucionales y salvaguardando las garantías de los administrados es necesario que se dé esta aplicación, debido a que el Título Cuarto de la LPADF, no señala impedimento alguno para que no se permita la supletoriedad procesal civil al procedimiento administrativo que se contempla en este apartado.

Por lo que se infiere que si una figura jurídica del procedimiento administrativo no permite expresamente la aplicación supletoria del CPCDF en cuanto a su tramitación si es aplicado dicho Código, se estaría violentando los principios del procedimiento administrativo.

Otra cuestión importante sería al querer introducir una figura jurídica contemplada por el procedimiento civil y que a su vez el procedimiento administrativo no la regule en los ordenamientos jurídicos de la materia, en este caso no se estaría dando una aplicación supletoria, sino que se haría una integración de la norma administrativa.

El caso en concreto que señala la doctrina, es la caducidad de la instancia, es decir, que cuando el interesado deje de promover por más de seis meses dentro del procedimiento, se traduce en una falta de interés por parte de éste cuando opera la caducidad para poder dar por concluido el procedimiento inicial. Esta figura no era contemplada en la materia administrativa por lo que se tuvo que considerar dicha situación, y mediante la reforma al Código Financiero del Distrito Federal en el año de 1997, se introdujo en la materia administrativa esa figura jurídica, por



lo que es procedente que se aplique el CPCDF ante estas situaciones, de la manera en que se precisó en el capítulo anterior.

Se podría seguir analizando diversas figuras jurídicas que no son aplicables de manera supletoria a la tramitación del recurso administrativo de inconformidad; sin embargo, caeríamos en el absurdo pues la LPADF, no restringe dicha aplicación sino que por el contrario, permite que se pueda presentar la supletoriedad.

4.3 Jurisprudencia aplicada a la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal al recurso administrativo.

El criterio sustentado por la SCJN al respecto de la supletoriedad del procedimiento civil al procedimiento administrativo realizado por las autoridades administrativas se ha pronunciado considerando diversas cuestiones, sin embargo la mayoría de estos criterios son en materia federal, pero atienden a la misma naturaleza, como lo es el procedimiento administrativo por lo que consideramos pertinente señalarlas:

" ... SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. SALVO DISPOSICION DE LA LEY, TIENE APLICACION EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS FEDERALES. El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO. VI.1o.185 C Amparo en revisión 82/89. Margarita Bernardina Hernández de los Santos. 27 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Gerardo Ramos Córdova. Secretario: Diógenes Cruz Figueroa. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo XV-II Febrero. Tesis: VI.1o.185 C Página: 563. Tesis Aislada ..."

" ... SUPLETORIEDAD. DE LA LEY ADJETIVA CIVIL EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ANTE EL TRIBUNAL FISCAL. (LEGISLACION DEL ESTADO DE HIDALGO). La Ley de Vías de Comunicación y Tránsito para el Estado de Hidalgo, establece el procedimiento para otorgar una concesión, a



efecto de que quienes se sientan afectados en sus derechos se puedan oponer, y si por otra parte la Ley en comento no establece la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles de aquella entidad, es obvio entonces que no exista razón para que se emplace a la quejosa de manera personal como lo prevé la legislación adjetiva civil citada, es decir, para que una ley se aplique de manera supletoria a otra, debe existir obscuridad o imprevisión en la ley que rija el acto; por tanto, si la Ley de Vías de Comunicación y Tránsito del Estado de Hidalgo, no contempla la supletoriedad que indica la quejosa no había razón para que se observara. TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO SEGUNDO CIRCUITO. XXII.8 Amparo directo 856/95. Servicios Urbanos Conurbados, S.A. de C.V. 16 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Augusto Benito Hernández Torres. Secretario: Ramiro Rodríguez Pérez. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo III, Enero de 1996. Tesis: XXII.8 A Página: 358. Tesis Aislada ...”

“ ... CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, SUPLETORIEDAD DEL. Aunque todas las multas se catalogan dentro de los cobros fiscales, en razón de que, para hacerlas efectivas, se sigue el procedimiento económico-coactivo, tanto la naturaleza del crédito como los trámites para interponer recursos contra las sanciones, varían según la materia del ordenamiento legal que las establece. Entonces, si un recurso se encuentra previsto en un ordenamiento de carácter netamente administrativo y la sanción tampoco es de naturaleza fiscal, no pertenece al campo de lo tributario la substanciación del recurso que contra la multa se interponga, y no existe razón válida alguna para aplicar el Código Fiscal al trámite del recurso, ya que, salvo disposición expresa en contrario de la ley especial de la materia, es aplicable, supletoriamente, el Código Federal de Procedimientos Civiles, en todos los procedimientos administrativos ante autoridades federales. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 120/76. Super Gas de Juárez, S. A. 6 de mayo de 1976. Unanimidades de votos. Ponente: Juan Gómez Díaz. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Séptima Epoca. Volumen 89 Sexta Parte. Tesis: Página: 19. Tesis Aislada ...”

“ ... PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El Título Sexto de la Ley de la Propiedad Industrial, solamente contiene el “procedimiento para dictar las declaraciones administrativas”, que precisa el artículo 229 de dicho Ordenamiento; pero en ninguno de los preceptos contenidos en el referido Título Sexto, determina los requisitos formales que deben contener las resoluciones administrativas, pues el diverso 233 del cuerpo de leyes en cuestión, únicamente consigna “transcurrido el término para formular objeciones, y previo estudio de los antecedentes relativos, se dictará la resolución administrativa que corresponda, la que se comunicará a los interesados en la forma que previenen los artículos anteriores”, sin especificar los presupuestos formales que deben contener esa resolución administrativa. Si bien es verdad que los artículos 17, 202 y 272, consignan la supletoriedad de La Ley Civil, y de los Códigos de Procedimientos Federal o Local, cuando se ejerciten acciones civiles que nazcan de la Ley de la Propiedad Industrial, ello



viene a corroborar la tesis de que tratándose de la forma que deben revestir las resoluciones administrativas la Ley de la materia no contiene precepto alguno que la regule. Por consiguiente, siendo la materia de Propiedad Industrial de orden administrativo, debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa en contrario de la ley respectiva) el Código Federal de Procedimientos Civiles. Amparo en revisión, 6739/61. Derivados del Maíz, S. A. 31 de julio de 1963. Mayoría de 3 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez. Disidente: José Rivera Pérez Campos. Véase: Volumen XLI, Tercera Parte, pág. 90. Tesis relacionada con Jurisprudencia 395/85. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Sexta Epoca. Volumen LXXIII, Tercera Parte. Tesis: Página: 40. Tesis Aislada ...”

“ **... CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, SUPLETORIEDAD DEL. NOTIFICACION DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS.** El cómputo de los términos para interponer los recursos administrativos o medios de defensa establecidos en las leyes administrativas, se inicia a partir del momento en que la notificación del acto que se pretende impugnar surte sus efectos y, si ello no está previsto, se debe acudir a la norma adjetiva supletoria, que es en este caso el Código Federal de Procedimientos Civiles, que en su capítulo III regula lo inherente a las notificaciones. **TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.** Amparo directo 3153/92. Hotel Hostal de Cortés, S.A. de C.V. 11 de febrero de 1993. Mayoría de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Disidente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Rosa María Gutiérrez Rosas. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo XII-Julio. Tesis: Página: 172. Tesis Aislada ...”

“ **... PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. PRUEBAS. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.** Cuando la ley que rige el acto es administrativa y de carácter federal, si no contiene capítulo sobre pruebas, en este aspecto tiene aplicación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, conforme al criterio de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación que dice: “**PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES**”. El Código Federal de Procedimiento Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que debe regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agravar al sentenciado”. (Amparo en revisión 7538/63. Vidriera México, S. A. marzo 9 de 1967. Unanimidad de 5 votos. Ponente: Mtro. Felipe Tena Ramírez. 2a. Sala, Sexta Epoca, Volumen CXVII, Tercera Parte, pág. 87). **TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO** Amparo en revisión 443/76. American Cyanamid Company. 11 de noviembre de 1976. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto Liévana Palma. Instancia:



Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Séptima Epoca. Volumen 91-96 Sexta Parte. Tesis: Página: 170. Tesis Aislada ...”

4.4 Derecho Comparado

En la necesidad de exponer y analizar, la tramitación del recurso de inconformidad previsto en la LPADF, es importante mostrar de forma breve la tramitación que se le da a los recursos administrativos en las legislaciones de otras naciones:

a) Europa Occidental

Los recursos administrativos son los planteados ante las autoridades administrativas por medio de los cuales los particulares que detentan un interés legítimo, solicitan la revocación, la derogación, la anulación o la modificación de un acto que provoca un perjuicio en su esfera jurídica.

En principio, todos los ordenamientos consagran el derecho individual de petición, que permite a las personas interesadas dirigirse a las autoridades administrativas y reclamar la satisfacción de sus derechos o intereses legítimos.

Sin embargo, en algunas legislaciones como lo veremos más adelante regulan de manera específica el ejercicio de este derecho por medio de recursos administrativos previstos al efecto. Los recursos que se plantean ante la autoridad que dictó el acto o superior jerárquico, o ante un órgano administrativo. En ese caso, la normatividad en vigor fija un plazo en el cual el recurso debe ser deducido, la competencia del órgano que examina el recurso (examen de la legalidad y eventualmente de la oportunidad del acto) y las consecuencias de su respuesta expresa o por silencio.¹²⁴

¹²⁴ Cfr. BARNES VAZQUEZ, Javier. El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado. CIVITAS. España. 1993. Págs. 513-514.



b)Francia

En el derecho administrativo francés el procedimiento administrativo ha ocupado un papel bastante reducido, ya que es significativa la inexistencia de normas generales. No hay propiamente un código administrativo y el juez se ha ocupado más del procedimiento administrativo contencioso; así los recursos administrativos no disponen de una normativa general que regule sistemáticamente los supuesto de interposición, régimen, plazos, y por esta razón se producen ambigüedades que dificultan la operatividad de la institución como medio de garantía.

En Francia, existen los recursos de alzada que se deducen ante la autoridad superior que ha dictado el acto administrativo recurrido. No tienen que estar previstos en ninguna norma, y se suelen calificar por la jurisprudencia de ese país como recursos facultativos.

El recurso de derecho común se formula contra un acto administrativo y su resolución se hace, así mismo, por un acto administrativo, que posteriormente será impugnabile en la vía contencioso-administrativa. Cualquier persona puede interponer el recurso contra un acto para que le reconozcan un derecho, para lo cual puede formular las alegaciones pertinentes, bien de legalidad o de oportunidad.

Cuando el recurso administrativo se admite por cumplir con los requisitos que el ordenamiento jurídico establece, se abre un procedimiento de carácter impugnatorio en el cual la administración procede al examen del asunto planteado, las personas interesadas no son llamadas para que presenten las alegaciones que consideren pertinentes. Una vez que el órgano competente para conocer el recurso, realiza todas las diligencia necesarias para el esclarecimiento del asunto, decide sobre el mismo por medio de resolución, la cual no debe ser necesariamente motivada, según lo dispone la Ley de 11 de Julio de 1979 sobre la motivación de los actos administrativos. La administración tiene la obligación de resolver el recurso en un plazo de seis meses.¹²⁵

¹²⁵ Cfr. SARMIENTO ACOSTA, Manuel J. Op, cit. Pags. 367-373



El recurso administrativo se admite en condiciones muy favorables para el actor: ausencia de requisitos formales (ni siquiera se requiere que sea formulado por escrito); inexistencia del plazo y de obligación de interponerlo; en el caso del recurso de alzada de dirigirse al superior inmediato.⁴

Como fundamento de su recurso el administrado puede invocar todo medio útil jurídico o no, susceptible de aclarar el problema a la administración o de hacerle modificar su posición por clemencia. La administración no está vinculada por ninguna regla de procedimientos, en especial por las normas de procedimiento, se descartan, en consecuencia, la exigencia de un procedimiento contradictorio y el respeto del derecho a la defensa.¹²⁶

En comparación con el recurso de inconformidad en México (Distrito Federal), podemos observar que tiene ciertas similitudes como por ejemplo: en cuanto a la autoridad competente para la substanciación del recurso es el Superior Jerárquico; el objeto de la impugnación es un acto administrativo; es aceptado cualquier medio útil de prueba; se pueden manifestar alegaciones al respecto y se debe dictar una resolución debidamente motivada.

Por el contrario las diferencias existentes son: no existe una denominación legal para el recurso, como aquí que se le denomina recurso de inconformidad; no existe un plazo de interposición para el mismo; el escrito se puede presentar de manera libre, es decir no requiere ninguna formalidad; no considera la suspensión del acto reclamado; asimismo no existe la garantía de audiencia para los particulares y por último no se considera la posibilidad de que la autoridad responsable rinda un informe dentro de la substanciación y remita el expediente administrativo.

¹²⁶ Cfr. BARNES VAZQUEZ, Javier. Op, cit. Pág. 377.



c)Italia

Se alude al régimen general para hacer referencia a aquellos rasgos a que son comunes a todo recurso administrativo, al margen de la clase que sea. Desde este punto de vista es preciso destacar que lo relativo a capacidad y legitimación del recurrente es común, no se exige la asistencia y defensa de un abogado, y el recurso se puede formular tanto para la tutela de intereses legítimos como de derechos subjetivos por motivos de legalidad o de oportunidad.

El objeto del recurso es normalmente la impugnación de un acto o acuerdo administrativo, pero puede afectar, asimismo a controversia sobre relaciones. La impugnación da lugar a un auténtico procedimiento de revisión o de segundo grado y la resolución del recurso es un acto administrativo y como tal es perfectamente impugnable ante el órgano jurisdiccional correspondiente.¹²⁷

Atendiendo al derecho administrativo italiano se puede decir que existe una regulación escasa al respecto, toda vez que atendiendo al mismo sólo se considera a el acto administrativo como el objeto de la impugnación y el dictarse una resolución al final. Por el contrario en comparación con el recurso de inconformidad previsto en la LPADF no se considera la competencia de la autoridad, no tiene una denominación, no existe un plazo de interposición para el mismo, no se habla de si se puede presentar de manera escrita, asimismo tampoco se contempla la suspensión del acto, la audiencia de ley, el ofrecimiento de pruebas, las alegaciones a favor, así como tampoco se señala si la autoridad responsable rinda un informe o de que manera intervenga en el procedimiento.

d)Alemania

La interposición de un recurso administrativo da lugar a un procedimiento de naturaleza, obviamente administrativa, el cual se inicia por medio de

¹²⁷ Ibidem. Págs. 386-387.



la presentación de un escrito ante la autoridad que dictó el acto administrativo impugnado, o bien por acta elaborada por funcionario o empleado de dicha autoridad en cuyo caso el recurso deberá ser protocolizado.

El contenido del recurso no debe responder a ninguna fórmula sacramental rigurosa, sino que, incluso, puede carecer de motivación y no tener una petición formal no afectando a su desarrollo procesal su errónea calificación; a hora bien, del escrito del recurso se debe deducir como mínimo el acto objeto de impugnación.

El plazo para su interposición es de un mes, contado a partir de la notificación al particular del acto administrativo; una vez que se interpone el recurso y abre el procedimiento, éste tiene dos fases de las cuales la segunda es en la cual se sustancia el procedimiento ante la autoridad competente para resolver el recurso, la cual será generalmente el superior jerárquico.

La autoridad competente para resolverlo puede entrar a fiscalizar la legalidad así como la conveniencia del acto, si, en este último caso se trata de un acto discrecional. Y la resolución que adopte la autoridad sobre la cuestión planteada, sin estar vinculada por los argumentos jurídicos o estimativo, enjuiciará si el acto se ha ajustado o no a derecho, si se han vulnerado derechos fundamentales o, si por el contrario, el acto se ha ajustado a la legalidad. Para ello, puede practicar las pruebas y realizar las alegaciones pertinentes, y si el acto es contrario a derecho se pasa al examen de las posibles vulneraciones de derechos del particular. Una vez que se realizan las actuaciones, la resolución del recurso se pronunciará en los términos que tenga por conveniente; esto es, puede rechazar o estimar el recurso.

Desde la perspectiva formal o garantista, hay que tener en cuenta que la resolución del recurso debe ser escrita, motivada, mencionar el recurso que proceda contar ella y pronunciarse sobre las costas del procedimiento.¹²⁸

¹²⁸ Ibidem. Págs. 382-385.



En cuanto al derecho administrativo alemán y las similitudes que tienen con el recurso de inconformidad de la LPADF, son las siguientes: el que conocerá del mismo será el Superior Jerárquico, el objeto de la impugnación es un acto administrativo, se considera el ofrecimiento de pruebas y alegatos, así como el dictarse una resolución motivada, en la que se señale además que procede en su contra y la condena a costas por el procedimiento.

Las diferencias por el contrario son: no tiene una denominación legal, el plazo de interposición es un mes a partir de la notificación, el escrito sólo deberá expresar el acto impugnado, no se considera además la suspensión del acto reclamado, así como tampoco la audiencia de ley y alguna forma de intervención de la autoridad responsable.

e) España

Los recursos administrativos ordinarios son los que con carácter normal o habitual se deben interponer para tener libre o abierta la vía jurisdiccional y podrían fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación del poder. Partiendo de este supuesto figuran como recursos ordinarios el recurso jerárquico o de alzada y el recurso de reposición.

El recurso de alzada es considerado un recurso jerárquico, pues se establece que la resolución que ponga fin a la vía administrativa podrá ser recurrida en alzada ante el órgano superior jerárquico del que la dictó. El recurso de alzada permitía, entonces, la revocación o modificación de un acto o una disposición administrativa por un órgano superior. Se fundamentaba institucionalmente en la jerarquía administrativa.

Una vez que se presenta, bien ante el órgano que dictó el acto, o bien ante el superior jerárquico del mismo, se tramita siguiendo las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo y se practican todos los actos de instrucción, adecuados para la determinación, conocimiento y



comprobación de los datos en virtud de los cuales debía pronunciarse la resolución.

Un aspecto destacable en el procedimiento del recurso es que se presenta un informe del órgano que dicto el acto, junto con el expediente en el plazo de diez días al superior jerárquico. En cuanto a la audiencia y vista no ofrecía especialidades significables, la prueba, en cambio, por la misma naturaleza del recurso no es habitual. Por último el procedimiento de recurso de alzada, finaliza normalmente con la resolución motivada que se adoptase por el órgano competente, la cual podría decidir cuantas cuestiones planteará el expediente, además, puede terminar por desistimiento, renuncia y excepcionalmente por caducidad.¹²⁹

Por último consideramos al derecho español en el cual es el Superior Jerárquico el que conoce de su interposición, se considera la audiencia de ley, también establece que la autoridad responsable presentara su informe y remitirá el expediente administrativo y por último se deberá dictar la resolución que conforme a derecho corresponda.

En cuanto a las diferencias que existen con el recurso de inconformidad de la LPADF son: se habla del recurso de alza que es el nombre con el que se le conoce, no se establece un término para su interposición, no se considera si debe ser por escrito, tampoco se establece cual es el acto combatido, asimismo no se consideran medios probatorios en virtud de que se atiende a la naturaleza del procedimiento y por último no considera alegatos alegatos por el recurrente.

Es a grandes rasgos la tramitación del recurso administrativo en otros países y las diferencias y similitudes que tiene éste con el recurso de inconformidad previsto en la LPADF, pero para una mayor ejemplificación se deberá observar el cuadro que a continuación se muestra.

¹²⁹ Ibidem. Págs. 125-131.



DERECHO COMPARADO.					
PAIS	D.F. (MÉX.)	FRANCIA	ALEMANIA	ESPAÑA	ITALIA
COMPETENCIA	Superior Jerárquico.	Superior Jerárquico.	Superior Jerárquico.	Superior Jerárquico.	
DENOMINACION DEL RECURSO	Recurso de Inconformidad.			Recurso de Alzada.	
PLAZO DE INTERPOSICION	15 días (notificación o conocimiento del acto).	No existe plazo.	1 Mes (notificación).		
ESCRITO	Requisitos del artículo 111 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.	Sin Formalidades.	Solamente el acto impugnado.		
OBJETO DE LA IMPUGNACION	Acto Administrativo.	Acto Administrativo.	Acto Administrativo.		Acto Administrativo.
SUSPENSION	Se contempla.				
AUDIENCIA	10 días siguientes al rendir su informe la autoridad responsable.	Sin audiencia.		Audiencia.	
PRUEBAS	Cualquier medio probatorio en términos de ley.	Cualquier medio útil de prueba.	Pruebas.	No habitual por la naturaleza del procedimiento.	
INTERVENCION DE LA AUTORIDAD	5 días (informe y expediente administrativo por la autoridad responsable).			10 días (informe y expediente).	
ALEGACIONES	En la audiencia, verbales o por escrito.	Alegatos.	Alegatos.		
RESOLUCION	Dentro de la audiencia o después de los diez días siguientes (motivada y fundada).	Seis meses, motivada.	Debe ser motivada, que procede en su contra y costas del procedimiento.	Resolución.	Resolución.



CONCLUSIONES

1.- La implicación que tiene el CPCDF no puede pasar inadvertida, al suplir las deficiencias en cuanto al procedimiento del Recurso de Inconformidad de la LPADF.

2.- El recurso administrativo, es el parteaguas dentro de la historia del contencioso administrativo, pues tuvo que pasar mucho tiempo para que se le considerara como un medio de defensa más frente a cualquier acto administrativo que lesione sus intereses.

3.- La definición que se propone para el Recurso Administrativo es: *"el medio de defensa establecido en la ley, con el que cuentan los administrados que se ven afectados en su esfera jurídica, por un acto administrativo considerado ilegal, con el objeto de que se revise la legalidad o ilegalidad de dicho acto por el Superior Jerárquico de la autoridad emisora, a fin de que se dicte una nueva resolución considerada como un nuevo acto administrativo, en el que deberá expresar si el acto administrativo se modifica, revoca, confirma o se anulan sus efectos jurídicos."*

4.- Además, establecimos la diferencia entre el recurso administrativo y el derecho de petición por la naturaleza de cada uno, así como por su finalidad.

5.- Para la tramitación del Recurso de Inconformidad, no es necesario suplirlo constantemente de lo que establece el CPCDF, sino mediante una reforma a la ley adjetiva de la materia crear un procedimiento más completo que si bien, puede tener algunas deficiencias, sean las mínimas y que se permita la supletoriedad para casos muy necesarios y específicos en la cual debemos considerar:

- 1) Los documentos que se acompañen al recurso deberán ser en original, a efecto de que el recurso que se substancie se



eviten las prevenciones que constantemente se acuerdan por exhibir copias simples.

- 2) Señalar a personas autorizadas para oír y recibir notificaciones, así como el domicilio para los mismos efectos, con la finalidad de hacer de su conocimiento el procedimiento que se está substanciado y en el lugar que señala al efecto.
- 3) Tratándose de las notificaciones que deban hacerse durante el procedimiento además de las ya establecidas las que:
 - Contengan o señalen fechas o términos para cumplir requerimientos o efectuar diligencias probatorias.
 - Aquella que otorgue o niegue la suspensión solicitada.
 - Aquellas que pongan fin al recurso de inconformidad.
- 4) Los demás proveídos que se dicten, considerados de mero trámite, estarán a disposición del recurrente en el expediente administrativo para su consulta.
- 5) Además, se deberá considerarse que ante la imposibilidad material de realizar las diligencias de notificación, éstas se puedan hacer mediante los estrados que se fijen en el local de la autoridad administrativa, haciéndose constar la fecha en que se fija dicho proveído, a efecto de hacer la certificación de los términos que se puedan señalar en el mismo.
- 6) Los juegos de copias de traslado que deben acompañar, para hacer del conocimiento de las partes el procedimiento que se está substanciado, las cuáles pueden ser la autoridad y el tercero perjudicado al momento de la notificación.



- 7) Las notificaciones de los acuerdos o resolución que se dicte, además de que dicha constancia deberá ser firmada por el interesado y el notificador para otorgarle la validez que contiene la misma.
- 8) También es importante considerar los términos: los ya establecidos y los que la ley no contempla, a efecto de no dejar en estado de indefensión a los administrados, para aquellas diligencias que la ley no prevé, como por ejemplo el otorgar tres días a los recurrentes para que manifiesten lo que a su derecho convenga respecto de un informe solicitado a una autoridad.
- 9) La regularización del procedimiento cuando exista un error durante la tramitación del recurso, el cual se podrá subsanar de oficio por parte del Superior Jerárquico que conoce del recurso.
- 10) El establecer las reglas para el ofrecimiento, preparación y desahogo de las pruebas, contemplando desde los medios probatorios que admite el procedimiento, así como la forma en que se deban ofrecer cada una de éstas y las fechas y términos en que deberán ser desahogadas.
- 11) En relación con las pruebas, que el Superior Jerárquico de oficio o a solicitud del recurrente solicite informes o documentos a autoridades ajenas al procedimiento, a efecto de allegarse de los medios de convicción que le permitan tener una mayor certidumbre jurídica al dictar la resolución correspondiente.
- 12) La forma en que deba desarrollarse la audiencia constitucional, así como los datos elementales que debe contemplar, y por otro lado, considerar las circunstancias por las que se tenga que diferir ésta.



- 13) Por último, contemplar el caso de las suplencias o de ser asistido el Superior Jerárquico, cuando por la naturaleza de las funciones o el cargo conferido no puede llevar a cabo todas las diligencias.

6.- El objetivo de la presente investigación, fue demostrar la importancia de una reforma a la LPADF que permitan darle un carácter procesal a la tramitación del recurso administrativo de inconformidad y no se tenga que recurrir a otros ordenamientos jurídicos.

7.- Nuestro derecho mexicano y en particular nuestro derecho administrativo, con todo y sus deficiencias en cuanto al contenido del Recurso de Inconformidad, se encuentra en un plano superior al de muchas legislaciones extranjeras y otorga mayores garantías a los administrados.

**BIBLIOGRAFÍA**

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 2ª ed., Porrúa, México, 1993.
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Tomo II, Porrúa, México, 1999.
- 3.- ALESSI, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo. T. II. 3ª ed., Bosch, Barcelona, 1999.
- 4.- ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico Practico de los Recursos Administrativos. 4ª ed., Porrúa, México, 1999.
- 5.- BARNES VAZQUEZ, Javier. El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado. CIVITAS, España, 1993.
- 6.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo 2º Curso. Limusa, México, 1989.
- 7.- DROMÍ, Roberto. Derecho Administrativo. 6ª ed., Colonia Argentina, Buenos Aires, 1997.
- 8.- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. T. II. 2ª. ed., Porrúa, México, 1982, 2a. ed.
- 9.- FERNÁNDEZ RIOS, Jorge. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1995.
- 10.- FLORIS MARGADANT S., Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. 5ª ed., Esfinge, México, 1982.



- 11.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 30ª ed., Porrúa, México, 1991.
- 12.- GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. Tomo II. 2ª ed., Porrúa, México, 1998.
- 13.- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomas Ramón. Curso de Derecho Administrativo T. II. 7ª ed., Civitas, España, 2000.
- 14.- GONZALEZ GONZALEZ, María de la Luz. Valores del Estado en el Pensamiento Político. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
- 15.- GONZALEZ PEREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. Porrúa, México, 1988.
- 16.- GONZALEZ PEREZ, Jesús. Manual de Procedimiento Administrativo. Civitas, España, 2000.
- 17.- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o Legitimidad. 8ª ed. Porrúa, México, 1999.
- 18.- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México. 5ª ed. Porrúa, México, 1999.
- 19.- MARTÍN MATEO, Ramón. Manual de Derecho Administrativo. 17ª ed., Trivium, Madrid, 1995.
- 20.- MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 3º y 4º Cursos. 2ª ed., HARLA, México, 2001.
- 21.- MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo (Diccionarios Jurídicos Temáticos). Vol. 3., 2ª ed., OXFORD University Press, México, 2001.



22.- MORALES, José Ignacio. Derecho Romano. 3ª ed. Trillas, México, 1995.

23.- NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

24.- PARADA, Ramón. Derecho Administrativo Parte General T.I. 12ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2000.

25.- SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. Porrúa, México, 1997.

26.-SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso. Segundo Curso de Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1998.

27.- SARMIENTO ACOSTA, Manuel J. Los Recursos Administrativos en el marco de la Justicia Administrativa. Civitas, España. 1996.

28.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Segundo Curso. 19ª ed., Porrúa, México, 1999.

29.- TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1995. 19ª. ed., Porrúa, México, 1995.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
- ACOSTA ROMERO, Miguel y OTROS. Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal Comentadas. Tomo II. Porrúa, México, 1999.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

**Jurisprudencia**

- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (IUS 2003).

Diccionarios y Enciclopedias.

- Diccionario Jurídico MEXPASA (CD)

Hemerografía.

- Gaceta Oficial del Distrito Federal
- Exposición de Motivos de la creación de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Otras Fuentes.

- <http://www.asamblealegislativa.gob.mx>.

**ABREVIATURAS.**

- 1.- **CPEUM** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- **CFF** Código Fiscal de la Federación.
- 3.- **LFPA** Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- 4.- **CPCDF** Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
- 5.- **LPADF** Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
- 6.- **LTCADF** Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- 7.- **SCJN** Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 8.- **TFJFA** Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación).
- 9.- **TCADF** Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- 10.- **Cfr.** Compare, confróntese, véase.
- 11.- **ed.** Edición.
- 12.- **Ibidem.** En el mismo lugar.
- 13.- **Idem.** El mismo.
- 14.- **Op, cit.** Obra citada.
- 15.- **Pág., Págs.** Página (s).
- 16.- **T.** Tomo.
- 17.- **Vol. Vols.** Volumen (es).